

МІЖНАРОДНИЙ УНІВЕРСИТЕТ БІЗНЕСУ І ПРАВА

## **ПРАВОВІ НОВЕЛИ**

Науковий юридичний журнал

№ 20/2023



Видавничий дім  
«Гельветика»  
2023

Науковий юридичний журнал «Правові новели» засновано рішенням Вченої ради Міжнародного університету бізнесу і права 06.12.2012 р., протокол № 5

Журнал внесено до категорії «Б» (спеціальність 081. Право) переліку наукових фахових видань, в яких можуть публікуватися результати дисертаційних робіт на здобуття наукових ступенів доктора і кандидата наук відповідно до Наказу МОН України від 17.03.2020 р. № 409 (додаток № 1).

Видання включено до міжнародної наукометричної бази Index Copernicus International (Республіка Польща).

**Засновник і видавець:** Заклад вищої освіти  
«Міжнародний університет бізнесу і права». Україна.  
73039. м. Херсон, вул. 49 Гвардійської Дивізії, 25-А  
тел.факс (0552) 33-66-86  
e-mail: editor@legalnovels.in.ua  
web: www.legalnovels.in.ua

Періодичність видання: 3 рази на рік.

Свідоцтво про державну реєстрацію друкованого засобу масової інформації:  
КВ № 21144-10944 Р від 31.12.2014 р.

Рекомендовано до друку Вченою радою Міжнародного університету бізнесу і права  
20.06.2023 р., протокол № 5

Статті у виданні перевірені на наявність плагіату за допомогою програмного забезпечення  
StrikePlagiarism.com від польської компанії Plagiat.pl.

**Головний редактор:** **Воронін Я.Г.** – доктор юридичних наук, професор;  
**Заступник  
головного редактора:** **Клюєв О.М.** – доктор юридичних наук, професор;  
**Відповідальний секретар:** **Ненько С.С.** – кандидат юридичних наук, доцент.

**Редакційна колегія:**

**Чеботарьова Г.В.** – доктор юридичних наук, професор;  
**Попович Є.М.** – доктор юридичних наук, професор;  
**Предместніков О.Г.** – доктор юридичних наук, доцент;  
**Ліпкан В.А.** – доктор юридичних наук, професор;  
**Ковбас І.В.** – доктор юридичних наук;  
**Кантор Н.Ю.** – кандидат юридичних наук, доцент;  
**Копельців-Левицька Є.** – кандидат юридичних наук, доцент;  
**Паламарчук Г.В.** – кандидат юридичних наук;  
**Проць О.Є.** – кандидат юридичних наук, доцент;  
**Рачинська І.М.** – кандидат юридичних наук, доцент;  
**Риженко І.М.** – кандидат технічних наук, доцент;  
**Рязанов М.Ю.** – кандидат юридичних наук, доцент;  
**Чувакова Г.М.** – кандидат юридичних наук, доцент;  
**Барчук В.О.** – доктор філософії в галузі права;  
**Мандзик П.І.** – кандидат юридичних наук, начальник юридичного відділу,  
ТОВ «Паливно-торгова фірма «Центр»;  
**Шані (Ехуд) Роффех** – доктор філософії з права, професор (Ізраїль).

## ЗМІСТ

<b>ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ДЕРЖАВИ І ПРАВА; ІСТОРІЯ ПОЛІТИЧНИХ І ПРАВОВИХ УЧЕНЬ</b> <b>Терлюк І. Я., Цуркан-Сайфуліна Ю. В.</b> Ad fontes українського парламентаризму: парламентські практики шляхетських станово-представницьких органів влади в Україні XIV–XVII ст. ....	7
<b>КОНСТИТУЦІЙНЕ ПРАВО; МУНІЦИПАЛЬНЕ ПРАВО</b> <b>Кувіла О. І.</b> Статистика та практика звернення осіб з інвалідністю до суду.....	16
<b>ЦИВІЛЬНЕ ПРАВО І ЦИВІЛЬНИЙ ПРОЦЕС; СІМЕЙНЕ ПРАВО; МІЖНАРОДНЕ ПРИВАТНЕ ПРАВО</b> <b>Савченко В. О.</b> Прояв дискримінації в таргетованій рекламі: приклад з Facebook.....	22
<b>ЗЕМЕЛЬНЕ ПРАВО; АГРАРНЕ ПРАВО; ЕКОЛОГІЧНЕ ПРАВО; ПРИРОДОРЕСУРСНЕ ПРАВО</b> <b>Григор'єва Х. А.</b> Земельно-правові, екологічні та кадастрові питання розміщення сонячних електростанцій: науково-практичний погляд.....	30
<b>АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО І ПРОЦЕС; ФІНАНСОВЕ ПРАВО; ІНФОРМАЦІЙНЕ ПРАВО</b> <b>Зайкіна Г. М.</b> Нормативно-правовий масив забезпечення управління залізничним транспортом загального користування в Україні.....	39
<b>Зименко О. В.</b> Пропозиції щодо удосконалення адміністративно-правового регулювання статусу старости як посадової особи місцевого самоврядування.....	45
<b>Константинов Д. В.</b> Принципи діяльності суб'єктів адміністративно-правових відносин у сфері фізичної культури і спорту.....	52
<b>Тихомиров О. О.</b> Ідея інформаційної гігієни в контексті інформаційної безпеки і захисту інформаційних прав людини.....	59
<b>КРИМІНАЛЬНЕ ПРАВО ТА КРИМІНОЛОГІЯ; КРИМІНАЛЬНО-ВИКОНАВЧЕ ПРАВО</b> <b>Колодін Д. О.</b> Відповідальність за кримінальні правопорушення проти виборчої системи: історичний аспект.....	66
<b>Левицька Ю. А.</b> До проблеми неукомплектованості штату медичного персоналу в установах виконання покарань.....	72
<b>МІЖНАРОДНЕ ПРАВО</b> <b>Філатов В. В.</b> Досвід реалізації окремих напрямків перехідного правосуддя в Україні.....	81
<b>АКТУАЛЬНІ ПИТАННЯ ЮРИДИЧНОЇ НАУКИ</b> <b>Заверуха О. Б.</b> Застосування медіації при вирішенні податкових спорів: досвід країн центральної та північної Європи.....	87
<b>Зайцев С. Ю.</b> Соціально-правовий захист працівників поліції в Польщі та Грузії.....	93
<b>Столяр О. П.</b> Етапи розгляду колективного трудового спору примирною комісією.....	101
<b>Бойко В. П.</b> Удосконалення адміністративно-правових засад правосуддя в Україні.....	108
<b>Кансінберг-Сандул О. К., Форманюк В. В.</b> Особливості практики захисту прав людини в умовах військової агресії системою міжнародного правосуддя.....	114
<b>Щербина Б. С.</b> Здійснення корпоративних прав.....	121

<b>Мар'янова С. С.</b>	
Зміна вироку або ухвали судом апеляційної інстанції: окремі питання.....	126
<b>Кузьмін Е. Е.</b>	
Міжнародне кримінальне право: Quo vadis?.....	134
<b>Кобко Є. В.</b>	
Інформаційна війна та дезінформація: вплив на національну безпеку України.....	141
<b>Кушнір С. С.</b>	
Стан наукових досліджень проблем доказування у кримінальних провадженнях про злочини, пов'язані із протиправним заволодінням майном підприємства, установи, організації.....	148
<b>Шопіна І. М.</b>	
Формування корпоративної доброчесності як мета кадрового забезпечення управління в органах Національної поліції України.....	160
<b>Урда В. М.</b>	
Особливості реалізації міжнародного стандарту вільного виборчого права в Україні.....	166
<b>Щербанюк О. В.</b>	
«Демократія участі» народу у законотворчі процеси: міжнародний досвід.....	172
<b>Крижановська О. В., Цехан Д. М.</b>	
Дисциплінарна відповідальність поліцейських, відряджених до закладів вищої освіти із специфічними умовами навчання: погляд на проблему.....	177
<b>Осадчий Б. В.</b>	
Соціальні передумови криміналізації злочинів у виді привласнення, розтрата майна або заволодіння ним шляхом зловживання службовим становищем.....	185
<b>Потіп М. М.</b>	
Корупційні ризики при стягненні місцевих зборів та організаційно-правові заходи протидії їм.....	194
<b>Смірнова Н. Р.</b>	
Діджиталізація адміністративних процедур: окремі аспекти публічного управління.....	205
<b>Абакіна-Пілявська Л. М.</b>	
Глорифікація як кримінально-правове явище: теорія та практика.....	212
<b>Ніаді О. V.</b>	
Characteristics of administrative procedural relations.....	217
<b>Zhadan Ye. V.</b>	
The essence and structure of the administrative and legal mechanism for ensuring sustainable development goals in the field of environmental protection at the regional level in Ukraine.....	222
<b>Тетерятник Г. К., Сомик О. С.</b>	
Окремі питання проведення огляду місць масових поховань.....	227
<b>Клімова С. М.</b>	
Юридична відповідальність за порушення фінансового законодавства як гарантія належного управління публічними фінансами України.....	234
<b>Ковбас І. В., Коваль М. В., Мороз С. С.</b>	
До питання про формалізовану фіксацію в законодавстві України терміну «дискреція» як явища, що застосовується у процесі публічного адміністрування та при здійсненні судочинства.....	244
<b>Максіменцева Н. О.</b>	
Поняття та форми участі громадськості у законотворенні в Україні.....	252
<b>Гураленко Н. А.</b>	
Аксіологічні основи сучасної реляційної техніки.....	258
<b>Назимко Є. С., Волобуєва О. О., Пономарьова Т. І.</b>	
Криміналізація невиконання обмежувальних заходів, обмежувальних приписів або непроходження програми для кривдників як спосіб кримінально-правової протидії домашньому насильству.....	267
<b>Кондратюк Л. В.</b>	
Взаємодія під час розслідування злочинів у сфері земельних відносин.....	273
<b>Анохін А. М.</b>	
Адміністративно-правові засади діяльності органів публічної адміністрації, які забезпечують безпеку дорожнього руху.....	279
<b>Денисова А. В.</b>	
Повноваження національного агентства з питань запобігання корупції.....	288
<b>Ковальчук І. С.</b>	
Реформування органів прокуратури у зв'язку з євроінтеграційним фактором розвитку прокуратури України.....	296
<b>Тильчик В. В., Тильчик О. В.</b>	
Адміністративна процедура та адміністративна діяльність у світлі законодавчих новел.....	300

## CONTENTS

### **THEORY AND HISTORY OF STATE AND LAW; THE HISTORY OF POLITICAL AND LEGAL STUDIES**

**Terlyuk I. Ya., Tsurkan-Saifulina Yu. V.**

Ad fontes of Ukrainian parliamentarism: parliamentary practices  
of the nobility state-representative authorities in Ukraine of the 14th – 17th centuries.....7

### **CONSTITUTIONAL LAW; MUNICIPAL LAW**

**Kuvila O. I.**

Statistics and practice of appeals by persons with disabilities to court.....16

### **CIVIL LAW AND CIVIL PROCESS; FAMILY LAW; INTERNATIONAL PRIVATE LAW**

**Savchenko V. O.**

Discrimination in targeted advertising: Facebook examples.....22

### **LAND LAW; AGRARIAN LAW; ENVIRONMENTAL LAW; NATURE RESOURCES LAW**

**Hryhorieva K. A.**

Land-legal, environmental and cadastral issues of location of solar power plants:  
a scientific and practical view .....30

### **ADMINISTRATIVE LAW AND PROCESS; FINANCIAL LAW; INFORMATION LAW**

**Zaikina H. M.**

Regulatory and legal area of ensuring the management of public rail transport in Ukraine.....39

**Zymenko O. V.**

Proposals for improving the administrative and legal regulation of the status  
of the headman as an official of local self-government.....45

**Konstantynov D. V.**

The principles of activity of subjects of administrative and legal relations  
in the field of physical culture and sports.....52

**Tykhomyrov O. O.**

Information hygiene as a scientific idea in the context of information security  
and information human rights protection.....59

### **CRIMINAL LAW AND CRIMINOLOGY; PENAL LAW**

**Kolodin D. O.**

Liability for criminal offenses against the electoral system: a historical aspect.....66

**Levytska Yu. A.**

To the problem of medical staff shortage in penitentiary institutions.....72

### **INTERNATIONAL LAW**

**Filatov V. V.**

Experience of implementation of certain areas of transitional justice in Ukraine.....81

### **TOPICAL ISSUES OF JURIDICAL SCIENCE**

**Zaverukha O. B.**

Application of mediation in resolving tax disputes: the experience of Central  
and Northern European countries.....87

**Zaitsev S. Yu.**

Social and legal protection of police officers in Poland and Georgia.....93

**Stoliar O. P.**

Stages of consideration of a collective labor dispute by the conciliation commission.....101

**Boiko V. P.**

Improvement of the administrative and legal foundations of justice in Ukraine.....108

**Kanienberh-Sandul O. K., Formaniuk V. V.**

Peculiarities of the practice of human rights protection in conditions of military aggression  
by the international justice system.....114

<b>Shcherbyna B. S.</b> Realization of corporate rights.....	121
<b>Maryanova S. S.</b> Change of sentence or decision by the court of appeal: some issues.....	126
<b>Kuzmin E. E.</b> International Criminal Law: Quo Vadis?.....	134
<b>Kobko Ye. V.</b> Information warfare and disinformation: impact on the National Security of Ukraine.....	141
<b>Kushnir S. S.</b> The state of scientific research on the problems of proof in criminal proceedings about crimes related to the illegal appropriation of property of an enterprise, institution, organization.....	148
<b>Shopina I. M.</b> Formation of corporate integrity as a purpose of staffing management in National Police bodies of Ukraine.....	160
<b>Urda V. M.</b> Peculiarities of Implementation of the International Standard of Free Suffrage in Ukraine.....	166
<b>Shcherbaniuk O. V.</b> “Democracy of participation” of the people in legislative processes: international experience.....	172
<b>Kryzhanovska O. V., Tsekhan D. M.</b> Disciplinary responsibility of police officers assigned to higher education institutions with specific learning conditions: view of the problem.....	177
<b>Osadchyi B. V.</b> Social prerequisites of the criminalization of crimes in the form of appropriation, waste of property or possession of it through abuse of the official position.....	185
<b>Potip M. M.</b> Corruption risks in collecting local fees and organizational and legal countermeasures.....	194
<b>Smirnova N. R.</b> Digitalization of administrative procedures: the certain aspects of public administration.....	205
<b>Abakina-Pilyavska L. M.</b> Glorification as a criminal-legal phenomenon: theory and practice.....	212
<b>Hladii O. V.</b> Characteristics of administrative procedural relations.....	217
<b>Zhadan Ye. V.</b> The essence and structure of the administrative and legal mechanism for ensuring sustainable development goals in the field of environmental protection at the regional level in Ukraine.....	222
<b>Tetetiatskyk H. K., Somyk O. S.</b> Separate issues of inspection of places of mass graves.....	227
<b>Klimova S. M.</b> Legal responsibility for violations of financial legislation as a guarantee of proper management of public finances of Ukraine.....	234
<b>Kovbas I. V., Koval M. V., Moroz S. S.</b> On the question of formalized fixation in the legislation of Ukraine of the term «discretion» as a phenomenon applied in the process of public administration and in the performance of judicial jurisdiction.....	244
<b>Maksimentseva N. O.</b> Concept and forms of public participation in lawmaking in Ukraine.....	252
<b>Huralenko N. A.</b> Axiological Basics of Modern Relational Technique.....	258
<b>Nazymko Ye. S., Volobuieva O. O., Ponomarova T. I.</b> Criminalization of failure to adhere to restrictive measures, restrictive orders or failure to complete a program for offenders as a way of criminal law prevention of domestic violence.....	267
<b>Kondratyuk L. V.</b> Interaction during the investigation of crimes in the field of land relations.....	273
<b>Anokhin A. M.</b> Administrative and legal principles of activity of public administration bodies that ensure road traffic safety.....	279
<b>Denysova A. V.</b> Powers of the National Agency for the Prevention of Corruption.....	288
<b>Kovalchuk I. S.</b> Reform of the prosecutor’s bodies in connection with the European integration factor of the development of the prosecutor’s office of Ukraine.....	296
<b>Tylchuk V. V., Tylchuk O. V.</b> Administrative procedure and administrative activity in view of legislative novelties.....	300

УДК 342.5 (477)

DOI <https://doi.org/10.32782/ln.2023.20.01>

**Терлюк І. Я.**

*доктор юридичних наук, доцент,  
доцент кафедри теорії права та конституціоналізму,  
Національний університет «Львівська політехніка»*

**Цуркан-Сайфуліна Ю. В.**

*доктор юридичних наук, професор,  
завідувач кафедри теорії та історії держави і права  
Чернівецький навчально-науковий юридичний інститут  
Національного університету «Одеська юридична академія»*

## **AD FONTES УКРАЇНСЬКОГО ПАРЛАМЕНТАРИЗМУ: ПАРЛАМЕНТСЬКІ ПРАКТИКИ ШЛЯХЕТСЬКИХ СТАНОВО-ПРЕДСТАВНИЦЬКИХ ОРГАНІВ ВЛАДИ В УКРАЇНІ XIV–XVII СТ. <sup>1</sup>**

Сьогодні, здається, вже немає потреби доводити тяглість демократичної традиції української державності – перебіг подій недалекого минулого, пов'язаного з революцією Гідності, створенням добровільних батальйонів, широким волонтерським рухом чи сучасної повномасштабної російсько-української війни – вказує як на, найбільш значиму, цінність для українців, відчуття стану свободи й захищеності своїх прав. Вже доводилося писати про те, що інші форми державно-правового, політичного режиму – авторитарна, тоталітарна, теократична, абсолютистська, монархічна тощо – чужі для ментальності українця й не мають суттєвих основ та жодних перспектив для реалізації в Україні [Див.: 1, зокрема с. 84-97]. Причина цього криється в особливостях історичного досвіду українського національного державотворення, потреба звернення до якого завжди буде злободенною. У зазначеному контексті актуальними, насамперед, видаються звернення ad fontes (лат. – «до джерел) державно-правових інститутів сьогоденної України загалом, а парламентаризму як явища, що уособлює

представницькі принципи управління державою, а в широкому розумінні – демократією, зокрема. З одного боку, це сприятиме глибшому розумінню фундаментальних підвалин розвитку парламентаризму в Україні, а з іншого, – утверджуватиме нас в історичній легітимізації української національної державності, даючи відповідь на низку питань, як-от – чи маємо ми, українці, власний політико-правовий підмурок, сталі правові традиції, зокрема, – традиції право- та державотворення.

Історичні форми українського парламентаризму були предметом дослідження численних науковців – істориків та істориків права: О. Аркуші, А. Баран, О. Вінниченка, В. Дмитрушко, В. Єрмолаєва, Г. Журавльової, С. Кондратюка, О. Коника, П. Кулаковського, К. Лісової, В. Милька, В. Михайловського, М. Мудрого, І. Панкевича, Ю. Плекана, О. Реєнта, І. Словської, Н. Старченко, І. Тесленка, І. Чорновола та ін. Згадаймо і про доволі успішну спробу узагальнення історичних форм українського парламентаризму [Див.: 2]. Та попри велику історіографію,

<sup>1</sup> В основу статті покладено виступ на 14-тій Всеукраїнській науковій конференції «Парламентаризм в Україні та країнах Європи: історико-правова ретроспектива і сучасність» (м. Львів, 2 грудня 2022 р.) / ПШО НУ «Львівська політехніка».

винесена у заголовок проблема, як нам видається, лише формально та поверхово виглядає більш знайомою, аніж глибинно зрозумілою та засвоєною. Відтак переконані, що у цій проблематиці ще залишається чималий інтелектуальний ресурс.

**Мета статті** – привернути увагу до проблеми витоків українського парламентаризму як до однієї з форм історичної легітимізації української державності; опираючись на власне розуміння парламентаризму, означити й простежити розвиток парламентських практик шляхетських станово-представницьких органів влади в Україні вказаного періоду; окреслити значення історичних форм парламентаризму в Україні для еволюції української національної державності.

Дозволимо собі зауважити, що до останнього часу в науковій (та «навколонауковій») літературі не склалося усталеної думки щодо феномену парламентаризму. Зазвичай, під вказаним явищем розуміють таку систему організації й функціонування верховної державної влади, яка не лише характеризується розподілом гілок влади на законодавчу, виконавчу й судову, але й передбачає привілейоване становище парламенту [3, с. 435]. Популярним залишається й вужче тлумачення парламентаризму – як теорії та практики парламентської діяльності [Див., напр.: 4, с. 176–177]. Таке розуміння парламентаризму, як нам видається, дозволяє краще осягнути сутність цього явища не лише як моделі влади, але також як суспільно-політичного феномену. Заслуговує на увагу погляд на парламентаризм як на систему взаємодії держави і суспільства, для якої характерними є визнання провідної або особливої і досить істотної ролі у здійсненні державно-владних функцій загальнонаціонального колегіального постійно діючого представницького органу – парламенту [5, с. 128].

Зрештою, більшість підходів до визначення поняття парламентаризму так чи інакше пов'язують його з парламентом, принаймні парламентаризм – похідне від

слова «парламент». Хоча, на нашу думку, як і у випадку з конституціоналізмом, коли факт наявності конституції в державі далеко не означає наявність у ній конституціоналізму, так само і з парламентаризмом: парламент може функціонувати, але без парламентаризму. Врешті-решт, ця думка не нова [Див.: 6, с. 16–19]. Тому що, як нам видається, парламентаризм – це не тільки система організації влади й взаємодії держави та суспільства, але й змістовно дещо більше – сукупність принципів й відповідних традицій, а також своєрідна ідеологія, що включає в себе низку демократичних цінностей. Однак це окрема тема, яка, проте, має прямий стосунок до заявленої у нашому заголовку.

Попри те, що становлення реального (або, як іноді ще кажуть, державного) парламентаризму в деяких передових країнах припадає на кінець XVIII – початок ХХ ст., витoki змісту парламентаризму як явища, зокрема і в Україні, сягають значно давніших часів появи найпростіших форм представницького правління.

Ми зовсім не погоджуємося з думкою, що передумови постановня українського парламентаризму склалися ще у скіфській добі. Так само, не є прихильниками точки зору на витoki українського парламентаризму, починаючи з часів Києво-Руської держави. Адже, не могли бути «протопарламентами» такі її владні інститути як віче, рада при князеві (боярська рада) чи міжкнязівські з'їзди (снеми) – вони не мали системи представництва, компетенції, термінів скликання та процедури. Подібні формальні ознаки парламентаризму закладалися у становах суспільствах часу пізнього Середньовіччя та ранньомодерної доби, коли українські землі вже перебували у складі Польського королівства, Великого князівства Литовського та Речі Посполитої.

Щоправда, до певної міри можна було б говорити про прояви парламентаризму в середовищі галицького боярства. Вони реалізовувалися через (Боярську) раду, що мала особливий статус щонайменше в окремі



періоди другої за порядком форми української середньовічної державності. Принаймні, на сторінках Галицько-Волинського літопису бояри дуже часто самі вирішували або безпосередньо впливали на вибір того, хто мав бути володарем Галича. Зрештою, погодимося з В. Михайловським, парламентські практики, що сформувались як самостійне явище щойно в XIV ст., просто ще не встигли викристалізуватись у королівстві Русі (Руському королівстві) в постійно діючу інституцію [7, с. 20]. Можливо тому, додаймо, що у Галицько-Волинській державі ще не склалося станове суспільство, а відтак станів як великих соціально-юридичних груп населення не було.

Станова структура суспільства в Україну поширюється із середньовічних Угорщини і Польщі. В останній, зокрема, сейм як вищий орган станової демократії зароджується в першій чверті XIV ст. зі з'їздів шляхти Польського королівства. Вже тоді шляхта через сеймові рішення впливала на політичні процеси у своїй державі, передовсім у напрямку обмеження королівської влади (зрештою, виборів короля), й сформувала в тогочасній Польщі таку форму парламентаризму, за якої «вибір короля на польський престол став не справою династії чи династій, а на позір справою усього королівства, де вирішальний голос мала шляхта» [7, с. 34]. Більш того, можливість виборів короля починає вважатися щонайпершим пунктом («зіницею») шляхетських прав (свобод і вольностей).

Українські (за тодішньою термінологією – руські) землі заангажувалися у процес формування станової шляхетської демократії у 1340-х рр., коли галицькі та західноволинські землі увійшли до складу Польського королівства. Проте, аби посісти у цій привілейованій спільноті місце повноправного члена місцевій руській шляхті ще потрібне було майже сторіччя.

Упродовж другої половини XIV – першої половини XV ст. на руських землях Польського королівства відбувається складний

процес адаптації до іншої політичної реальності старих та появи нових форм самоорганізації шляхти. Він започаткував перші на українських землях парламентські практики. Ними стали скликання з'їздів місцевої шляхти й визначення норм кількісної репрезентації окремих повітів/земель на них, а також створення місцевих сеймиків.

Такі практики «сформували у шляхти уявлення про владу, її форми, методи політичної організації, способи тиску на володаря та його представників» [7, с. 48]. Свідченням того, стали сеймові ухвали, зокрема початку XVI ст. Вони містять чимало партикулярних справ Руського, Подільського та Белзького воєводств. Відтоді обрані від цих територій сенатори й посли фактично стають повноважними представниками, які репрезентували та лобювали інтереси регіональних шляхетських спільнот у короля на сеймах [7, с. 20].

Політична практика унії Польського королівства з Великим князівством Литовським, Руським і Жемайтійським (офіційна назва від 1398 р.; далі – ВКЛ) поступово зближувала політичний устрій останнього до польського, передовсім в частині зростання ваги станово-представницьких органів влади.

Так, від середини XV ст. влада великого князя Литовського послаблювалася, натомість посилювалася значення Ради при князеві (або Пани-ради), до складу якої входили окремі удільні князі, бояри, намісники, духовні ієрархи та вищі урядовці. З дорадчого органу Пани-рада, обмеживши й поділивши атрибути князя, перетворилася на носія влади. Зокрема, починаючи від 1440 р. на раді вже обирали Великого князя Литовського. Влада князя стала ще більш обмеженою наприкінці XV – на початку XVI ст., коли було остаточно узаконено склад і компетенцію Пани-ради, і вона стала (разом із князем) суб'єктом законодавчої ініціативи. Відтоді за відсутності великого князя рада мала право чинити суд, провадити мобілізацію, вести зносини з іншими державами. Натомість

князь мав погоджувати з радою раніше здійснювані одноосібно дії: визначення напрямів зовнішньої політики, призначення урядовців на вищі державні посади, судочинство, фінансові справи, прийняття законів тощо.

Прерогативи князівської ради ще більше почали звужуватися із виникненням ще однієї владної структури – Сейму.

Як орган влади Литовсько-руський сейм еволюціонував паралельно з обмеженням влади князів і поступовим долученням до політичного життя країни військово-службового боярства – шляхти. Уже впродовж XV ст. по окремих землях ВКЛ збиралися шляхетські з'їзди – сеймики, на яких обговорювалися найбільш актуальні питання внутрішньої та зовнішньої політики (унії Литви з Польщею, обрання князя тощо). Особливо впродовж першої половини XVI ст. сеймики на представницькій основі формували загальнодержавний сейм.

Щоправда, сучасний литовський історик З. Норкус, з посиланням на авторитетних істориків проблематики першої половини минулого століття М. Любавського та О. Преснякова, наголошує, що усі землі, які утворювали ВЛК, пов'язували відносини субординації. А відтак, між ними не було формальної рівності. Це стосується і руських земель, які до середини XVI ст. не мали паритетного представництва у центральних органах влади ВКЛ, а також у його правлячій еліті [8, с. 256]. Ситуація виправилася з виданням Литовського статуту 1566 р., яким уперше юридично встановлювалося представництво на сеймі шляхти – по дві особи від кожного повіту.

Із входженням до складу Сейму Пани-ради його почали називали Вальним (загальним). Фактично як орган державної влади вальний сейм функціонував від початку XVI ст. (уперше в такій якості зібрався 1507 р.), а юридично визнаний таким Литовським статутом 1566 р.

До виняткової компетенції вального Сейму належали оголошення війни, встановлення військових податків і військової повинності, обрання великого князя. Чіткого роз-

межування компетенції сейму, ради та інших органів не існувало. Тому сейми іноді виконували адміністративно-розпорядчі й навіть судові функції. Та попри те, головною функцією сейму вважалася законодавча.

Сейм видавав нормативні акти під різними найменуваннями. Єдиного сучасного поняття «закон» у той період не існувало. Залежно від змісту і способу прийняття закони називалися ухвалами, ухвалами земськими, постановами, конституціями, статутами, грамотами, привілеями, листами, універсалами, артикулами. У XVI ст. найбільш типовими назвами для сеймових постанов були: ухвала, статут, постанова і запозичена з латинської мови назва – конституція. Проте чіткого розмежування між цими поняттями у той час ще не існувало.

Істотну роль у законодавчій діяльності Сейму відігравали клопотання населення, що подавались у формі чолобитних. Вони, насамперед, були важливою формою правового захисту населення від сваволі й зловживань місцевих посадових осіб, і приводом для видання нових юридичних актів, у яких повніше відображались загальні та приватні інтереси окремих верств населення. Жодних обмежень у поданні чолобитних законодавство не встановлювало. Право населення на подання чолобитних ґрунтувалося на давніх звичаях, і тому вважалось непорушним.

Зазначимо, що значущим наслідком діяльності Сейму ВКЛ стало вироблення основ законодавчої процедури – порядку прийняття закону.

Так, у законодавчій діяльності, зокрема у прийнятті сеймових постанов, важливе місце посідала робота з підготування проекту закону. Переважна більшість проектів нормативних актів готувалася юристами-практиками, що служили у державній канцелярії. Для готування проектів багатогалузевих законів створювалися спеціальні комісії, до яких поряд із практиками вводились і люди, що мали спеціальну юридичну освіту, а також депутати сеймів.

В обговоренні закону всі учасники Сейму мали право висловлювати свою думку. Рішення приймалися одногосно або переважною більшістю голосів. У випадку розбіжності думок, особливо серед магнатів, робилися спроби їх примирення, погодження різних пропозицій. Усе це призводило до уповільнення роботи Сейму і зволікання з прийняттям закону. Тому сесія Сейму дуже часто тривала до двох-трьох місяців, а іноді й півроку.

Кінцевою стадією в законотворчості ВКЛ служило обнародування закону. Воно здійснювалося депутатами вального сейму на спеціально скликаних повітовими старостами місцевих сеймиках. Окрім того, депутати зобов'язані були привозити з собою копії сеймових рішень і передавати їх на збереження до земських судів, а також представляти копії для занесення у гродські книги. Увесь цей порядок свідчить про те, що ознайомлення населення з новими законами було поставлено, як для того часу, цілком задовільно.

Моментом набуття законом чинності вважався час його прийняття. Якщо в законі не було обмовки, на який термін він видається, то вважалось, що він мав діяти на «вічні часи». Щоправда, у XVI ст. установилася практика окремого визначення дати набуття законом чинності [9, с. 74–76; 81–83].

Укладена 1 липня 1569 р. Люблінська унія констатувала об'єднання Польщі й Литви у конфедеративну державу – Річ Посполиту, очолювану виборним монархом, який одночасно був польським королем і великим князем литовським. Монарх обирався на спільному польсько-литовському сеймі й коронувався в Кракові. За кожною зі складових новоствореної держави зберігався власний державний статус: окреме законодавство, судова система, центральний і територіальний уряди (адміністрація), військо і фінанси. Проте, до складу Польського королівства переходили до того підвладні Литві українські землі – Підляшшя, Волинь, Київщина та Брацлавщина. Оголошувалося запрова-

дження єдиної грошової системи, ведення спільної зовнішньої політики та створення єдиного сейму. Оскільки в Литві власний сейм ліквідувався, то фактично залишався польський сейм під назвою новоствореної держави.

Сейм Речі Посполитої мав законодавчу і частково судову владу і складався з двох палат: Сенату та Посольської палати (ізби). Сенатори, послы і монарх (король) вважалися окремими сеймовими станами. Наприкінці XVI ст. у сеймовій практиці Речі Посполитої в головних рисах утвердився принцип одногосного прийняття рішень – *Liberum veto* (у спеціальній літературі має неоднозначне трактування, зокрема, розглядається як спосіб захисту інтересів меншості).

Важливою відмінністю сейму Польського королівства та Речі Посполитої була його становна обмеженість. На відміну від більшості подібних інституцій у європейських країнах, на сейм не було допущено міщанства, хоча б як обмеженого представництва найбільших міст [7, с. 21]. Відтак, права «нації» чи політичного громадянства не поширювалося на всіх мешканців Речі Посполитої, йшлося про один окремий стан – шляхту, який займав привілейоване становище і міг користуватися широким спектром прерогатив, у тому числі й політичних.

У виняткову компетенцію Сейму входило видання законодавчих актів, введення податків, скликання посполитого рушення, нобілітація, вироблення загального курсу зовнішньої політики, затвердження мирних договорів і перемир'я, контроль над діяльністю короля і державних чиновників [10, с. 126–127].

Важливим документом, що позначився на польсько-шляхетському парламентаризмі стали Генрікові артикули (1572 р.) – своєрідний договір, яким урегулювалися стосунки шляхти, як політичного народу, з королем. Цей договір юридично закріплював обмеження повноважень короля, як-то остаточне утвердження виборності короля, його

відмова від одноосібного ведення зовнішньої політики тощо. Загалом, після 1572 р. король не зміг провадити жодного важливого для держави кроку без участі сенаторів, зокрема, спеціально приставлених т. зв. сенаторів-резидентів. Та головне, якщо до того сейм скликався виключно з ініціативи короля без встановлених термінів, то тепер король зобов'язувався скликати його не рідше як один раз на два роки. Встановлювалася також і тривалість сейму – шість тижнів.

Практика юридичного посилення значимості представництва шляхти поширювалася і на місця – запроваджувалася норма про обов'язкове (*sic*) скликання сеймиків. Вважаємо, що це надавало вже фактично існуючим самоврядним шляхетським зібранням ознак структурної складової політичної системи Речі Посполитої.

Свій сеймик мали усі польські адміністративно-територіальні одиниці – воєводства, повіти, землі. Сеймик був добровільним зібранням шляхти в межах адміністративного утворення. На нього покладалася подвійна політична роль – станової інституції місцевого шляхетського самоврядування та головного механізму участі шляхти в політичному житті держави – загальнодержавному сеймі.

Участь депутатів від шляхетських сеймиків українських земель у роботі загальнодержавного сейму сприяло закріпленню в політичній свідомості українських шляхтичів уявлення про Річ Посполиту як спільну політичну батьківщину шляхти незалежно від її регіональної й національної належності. Проте, оскільки на цих сеймах депутати від українських сеймиків порушували правові, оборонні, релігійні та інші питання, у вирішенні яких був зацікавлений загал місцевої шляхти, то можемо припустити й про започаткування основ місцевого патріотизму шляхти як політично і соціально значимого явища.

Львівський історик О. Вінниченко наголошує на усталенні процедури скликання сеймикових зібрань, зокрема в межах адміністративного устрою українського етніч-

ного розселення (Руське і Белзьке воєводства), – вона не була регламентована законодавчо, а відбувалася згідно зі звичаєвим правом. За функціональним призначенням місцеві сеймики поділялися на декілька типів. Найбільш поширені: передсеймові скликалися монархом для інформування порядку денного майбутнього сейму (мали відбуватися за шість тижнів перед початком роботи сейму) та післясеймові (реляційні) для звіту сеймових послів про роботу сейму.

З-поміж інших типів виділяються сеймики: депутатські, на яких шляхта в Белзькому, Руському й Подільському воєводствах після 1578 р. обирала своїх представників у Королівському трибуналі – вищому апеляційному суді для шляхти Польського королівства; елекційні, що скликалися для проведення виборів на вакантні земські уряди, як-то підкоморія чи членів земського суду судді, підсудка і писаря; надзвичайні, що відбувалися для прийняття рішень у невідкладних справах, що не входили до компетенції інших типів сеймиків, найчастіше пов'язаних з обороною країнами і податками.

Формально в усіх регіонах Речі Посполитої усі типи сеймиків функціонували в однакових правових рамках. Спільними також були і загальні принципи їхнього устрою. Хоча на практиці сеймикові зібрання, навіть у сусідніх воєводствах, різнилися між собою. Причиною того стали місцеві традиції публічно-правових практик, активність шляхти, її кількість, персональний склад, заможність і впливовість тощо [7, с. 103–179].

**Висновки** до вищевикладеного, з нашого погляду, можна звести до кількох пунктів:

*Перший.* Парламентаризмом вважаємо не тільки систему організації влади й взаємодії держави та суспільства; змістовно – це, передовсім, сукупність принципів й відповідних традицій, а також своєрідна ідеологія, що включає в себе низку демократичних цінностей й має низку формальних ознак, як-то систему представництва, компетенція представницьких органів, терміни їх скликання, процедуру

обрання, прийняття рішень і т. ін. Подібні формальні ознаки парламентаризму закладалися у станових суспільствах на території сучасної України щойно у пізньому Середньовіччя та у ранньомодерну добу, коли українські землі перебували у складі Польського королівства, Великого князівства Литовського та Речі Посполитої. Тоді парламентські практики шляхетських, а згодом й козацьких (окрема тема) станово-представницьких органів влади стали першими історичними формами українського парламентаризму.

*Другий.* Перші на українських землях парламентські практики – скликання з'їздів місцевої шляхти, визначення норм кількісної репрезентації окремих повітів/земель на них, створення місцевих сеймиків – стали наслідком адаптації до іншої політичної реальності старих та появи нових форм самоорганізації шляхти на руських землях Польського королівства. Парламентські практики, започатковані в другій половині XIV ст., вже впродовж наступного, XV ст., сформували у місцевої шляхти уявлення про новий тип влади та сприяли виробленню нових форм і методів досягнення шляхтою своїх політичних цілей, зокрема, через правила колективного спілкування з володарем. Коронні з'їзди та сейми стали місцем зустрічі з монархом, на яких колективні та індивідуальні справи вирішували шляхом діалогу. Така діяльність шляхти тільки посилювалася в умовах Речі Посполитої, в якій значливою формою парламентських практик став сеймик – добровільне зібрання шляхти в межах адміністративного утворення (воєводства, повіту, землі). На сеймик покладалася подвійна політична

роль – станової інституції місцевого шляхетського самоврядування та головного механізму участі шляхти в політичному житті держави – загальнодержавному сеймі.

*Третій.* Зростання ваги станово-представницьких органів влади у Великому князівстві Литовському призвело зближення його політичного устрою з устроєм Польського королівства. Литовсько-руський сейм як орган влади еволюціонував, з одного боку, паралельно з обмеженням влади князів: із входженням до складу сейму Пани-ради його почали називали Вальним (загальним), а з іншого, – поступовим долученням до політичного життя країни військово-службового боярства – шляхти: уперше юридично встановив представництво на сеймі шляхти – по дві особи від кожного повіту – Литовський статут 1566 року. Найбільш значущим наслідком діяльності Литовсько-руського сейму вважаємо вироблення основ законодавчої процедури – порядку прийняття закону.

*Четвертий.* Участь депутатів від місцевих шляхетських сеймиків українських земель у роботі загальнодержавного сейму як Польського королівства й Великого князівства Литовського, так і Речі Посполитої, сприяла закріпленню в свідомості українських шляхтичів уявлення про себе як про політичний народ, а кожну із вказаних держав як спільну політичну батьківщину шляхти незалежно від її ідентифікації – регіональної чи національної належності. Припускаємо, що одночасно також йдеться і про започаткування основ місцевого патріотизму шляхти як політично і соціально значимого явища.

### Анотація

Висвітлюються питання парламентських практик шляхетських станово-представницьких органів влади в Україні XIV–XVII ст. Проводиться думка, що парламентські практики шляхти українських земель в складі Польського королівства, Великого князівства Литовського та Речі Посполитої, акумулюють витоки парламентаризму в Україні, а відтак звернення до них, то – звернення *ad fontes* (лат. – «до джерел») українського парламентаризму. Проаналізовано організаційно-правові форми перших на українських землях парламентських практик – скликання з'їздів місцевої шляхти, визначення норм кількісної репрезентації окремих повітів/земель на

них, створення місцевих сеймиків. Акцентовано, що їх поява стала наслідком адаптації до іншої політичної реальності старих та з'яви нових форм самоорганізації шляхти на руських землях Польського королівства. Наголошено, що означені парламентські практики сформували у місцевої шляхти уявлення про новий тип влади та сприяли виробленню нових форм і методів досягнення шляхтою своїх політичних цілей, зокрема, через правила колективного спілкування з володарем. Підкреслено, що така діяльність шляхти в умовах Речі Посполитої тільки посилювалася. Розглянуто парламентські практики на українських землях Великого князівства Литовського. Мотивовано, що зростання ваги станово-представницьких органів влади у Великому князівстві Литовському призвело до зближення його політичного устрою з устроєм Польського королівства. Акцентовано, що Литовсько-руський сейм як орган влади еволюціонував паралельно з обмеженням влади князів і поступовим долученням до політичного життя країни військово-служивого боярства – шляхти. Виокремлено як найбільш значущий наслідок діяльності Литовсько-руського сейму вироблення основ законодавчої процедури – порядку прийняття закону. У підсумок наголошено на значенні перших історичних форм українського парламентаризму. Підкреслено, що участь депутатів від місцевих шляхетських сеймиків українських земель у роботі загальнодержавного сейму як Польського королівства й Великого князівства Литовського, так і Речі Посполитої, сприяла закріпленню в свідомості українських шляхтичів уявлення про себе як про політичний народ. Висловлено припущення про одночасне започаткування основ місцевого патріотизму шляхти як політично і соціально значимого явища.

**Ключові слова:** Парламентаризм, український парламентаризм, парламентські практики, українські землі XIV – XVII ст., Польське королівство, Велике князівство Литовське, Річ Посполита.

**Terlyuk I. Ya., Tsurkan-Saifulina Yu. V. Ad fontes of Ukrainian parliamentarism: parliamentary practices of the nobility state-representative authorities in Ukraine of the 14th – 17th centuries**

**Summary**

Issues of parliamentary practices of the nobility state-representative authorities in Ukraine of the 14th – 17th centuries are highlighted. There is an opinion that the parliamentary practices of the nobility of the Ukrainian lands as part of the Kingdom of Poland, the Grand Duchy of Lithuania and the Polish-Lithuanian Commonwealth accumulate the origins of parliamentarism in Ukraine, and therefore the appeal to them is the appeal ad fontes (Latin – “to the sources”) of Ukrainian parliamentarism.

The organizational and legal forms of the first parliamentary practices in the Ukrainian lands of convening congresses of the local nobility, determining the norms of quantitative representation of individual counties/lands in them, and creating local sejms were analyzed. It is emphasized that their appearance was the result of adaptation to a different political reality of the old and the emergence of new forms of self-organization of the nobility in the Russian lands of the Polish Kingdom. It is emphasized that these parliamentary practices formed the idea of a new type of power among the local nobility and contributed to the development of new forms and methods for the nobility to achieve their political goals, in particular, through the rules of collective communication with the ruler. It is emphasized that such activity of the nobility only intensified in the conditions of the Polish-Lithuanian Commonwealth.

Parliamentary practices in the Ukrainian lands of the Grand Duchy of Lithuania are considered. It is motivated by the fact that the growing weight of state-representative authorities in the Grand Duchy of Lithuania led to the convergence of its political system with that of the Kingdom of Poland. It is emphasized that the Lithuanian-Russian Diet as a body of power evolved in parallel with the limitation of the

power of the princes and the gradual inclusion of the military-service boyars of the nobility in the political life of the country. The most significant consequence of the activities of the Lithuanian-Russian Seimas was the development of the foundations of the legislative procedure for the adoption of the law.

In conclusion, the significance of the first historical forms of Ukrainian parliamentarism is emphasized. It is emphasized that the participation of deputies from the local noble sejms of Ukrainian lands in the work of the national sejm of both the Kingdom of Poland and the Grand Duchy of Lithuania, as well as the Commonwealth of Nations, contributed to cementing in the minds of the Ukrainian nobles the idea of themselves as a political people. It is suggested that the foundations of local patriotism of the nobility as a politically and socially significant phenomenon were simultaneously established.

**Key words:** Parliamentarism, Ukrainian parliamentarism, parliamentary practices, Ukrainian lands of the 14th – 17th centuries, the Polish kingdom, the Grand Duchy of Lithuania, the Polish-Lithuanian Commonwealth.

#### Список використаних джерел:

1. Терлюк І. Українська державність: формування національної державно-правової традиції. Друга половина XVI – початок XX ст. : монографія. Львів : ТзОВ «Галицька видавнича спілка», 2022. 480 с.
2. Історія українського парламентаризму : від допарламентських форм організації політичного життя до сьогодення Т. 1–3 / Національна академія наук України. Ін-т історії України ; ред. В. М. Литвин. Київ : Дніпро, 2010. 636 с.
3. Шаповал В.М. Парламентаризм. *Юридична енциклопедія* в 6 т. Т. 4 «Н–П». К. : Вид-во «Юридична енциклопедія» імені М. П. Бажана, 2002. 720 с.
4. Барабаш Ю.Г. Розвиток засад парламентаризму в Україні. *Державне будівництво та місцеве самоврядування*. Х. : Право, 2006. Вип. 11. С. 175–183.
5. Шаповал В. М. Конституційне право зарубіжних країн: Академічний курс : підручник. К. : Юрінком Інтер, 2008. 480 с.
6. Кривенко Л. Парламент без парламентаризму? *Віче*. 1997. № 4. С. 16–19.
7. «Прикладом своїх предків...». Історія парламентаризму на українських землях у 1386–1648 роках: Польське королівство та Річ Посполита / Віталій Михайловський, Олексій Вінниченко, Ігор Тесленко, Петро Кулаковський / за ред. Віталія Михайловського. Том I. Київ : Темпора, 2018. 384 с.
8. Норкус Зенонас. Непроголошена імперія: Велике князівство Литовське з погляду порівняльно-історичної соціології імперії [Монографія] / пер. з лит. Петро Білинський. К. : Критика, 2016. 440 с.
9. Терлюк І. Я. Історія держави і права України : навч. посіб. Вид. 4-те, зі змінами. К. : Видавничий дім «Кондор», 2018. 772 с.
10. Зашкільняк Л. О., Крикун М. Г. Історія Польщі: Від найдавніших часів до наших днів. Львів : Львівський нац. ун-тет ім. І. Франка, 2002. 752 с.

УДК 316.35:342.7:311

DOI <https://doi.org/10.32782/ln.2023.20.02>

Кувіла О. І.

*аспірант кафедри конституційного, адміністративного та фінансового права  
Хмельницький університет управління та права імені Леоніда Юзькова*

## СТАТИСТИКА ТА ПРАКТИКА ЗВЕРНЕННЯ ОСІБ З ІНВАЛІДНІСТЮ ДО СУДУ

**Постановка проблеми.** На законодавчому рівні визначено, що в Україні людям з інвалідністю забезпечується доступ до правосуддя на рівні з іншими категоріями громадян. Відповідні гарантії закріплено в міжнародно-правових, конституційних нормах та нормах спеціального законодавства у сферах правосуддя і правової та соціальної захищеності осіб з інвалідністю. Однак як і за іншими сферами життєдіяльності наявність законодавчих гарантій без їх ефективного та результативного виконання і застосування на практиці не забезпечує належного рівня дотримання й реалізації прав людей з інвалідністю.

Якщо говорити про науку, то питання доступу до правосуддя було і залишається предметом наукового вивчення та аналізу багатьох науковців. Проте в контексті інвалідності воно не досліджувалося. Тому лишається безліч питань без відповідей, серед яких і статистична та практична сторони звернення осіб з інвалідністю до суду.

У зв'язку з цим, **метою написання статті** стало вивчення наукової проблеми статистики і практики звернення осіб з інвалідністю до суду.

**Виклад основного матеріалу.** У розділі «Голосіївський районний суд міста Києва» на веб-сайті «Судова влада України» зазначено безапеляційну позицію, висловлену від імені цього судового органу: «Забезпечення доступності суду для громадянина, зручність в отриманні ним судових послуг, комфортне перебування відвідувача у стінах суду є одним з основних складових управління роботою суду і головним завданням ефективного адміністрування в суді. В більшості випадків люди

з інвалідністю не так часто звертаються до суду з різних причин: фізичні вади, ментальність, правовий нігілізм, зневіра у можливість вирішення проблеми через суд, архітектурні та інформаційні бар'єри тощо. Відповідно, працівники суду також мають або відсутній взагалі, або малий досвід у спілкуванні з такими людьми при наданні послуг, а подекуди і не готові до цього [14]».

Насправді так складається практика, що люди з інвалідністю дуже рідко звертаються до суду за захистом і відновленням своїх прав. Причин тому безліч – високий рівень зубожіння серед громадян цієї категорії, бар'єрність судів загалом та судового процесу зокрема, недостатня правова обізнаність із питань прав, якими їх наділено, та механізмів їх захисту чи відновлення. До всього зазначеного і того, що лишилося поза деталізацією вище, додається проблема з відсутністю офіційної статистики про звернення осіб з інвалідністю до суду.

Загалом законодавство містить досить значний масив норм і положень про права людей з інвалідністю в різних сферах їх життєдіяльності: позачергове обслуговування/першочерговий перетин державного кордону / адмінмежі / лінії розмежування в умовах карантину; матеріальне забезпечення; пільги зі сплати податків; медичне забезпечення; санаторно-курортне лікування та оздоровлення; соціальні послуги; допоміжні засоби реабілітації і виробі медичного призначення; автомобілі, їх зберігання та паркування, страхування цивільно-правової відповідальності власників наземних транспортних засобів; реабілітаційні послуги; освіта та профорієнтація;



зайнятість та працевлаштування; відпустки та допомога по тимчасовій непрацездатності; проїзд; зв'язок та інформація; доступ до культури, фізкультури та спорту; поліпшення житлових умов; правова допомога; притягнення до відповідальності [6, с. 4].

Однак конкретні види відповідальності передбачено за вкрай незначну кількість порушень і злочинів у сфері прав людей з інвалідністю. Для прикладу, але не виключно, вони визначені в Кримінальному кодексі України [10] (стаття 161 «Порушення рівноправності громадян залежно від їх расової, національної, регіональної належності, релігійних переконань, інвалідності та за іншими ознаками»; стаття 172 «Грубе порушення законодавства про працю» (окрім іншого відносно особи, яка виховує дитину з інвалідністю), у Кодексі України про адміністративні правопорушення [8] (стаття 41 «Порушення вимог законодавства про працю та про охорону праці» (окрім іншого відносно особи, яка виховує дитину з інвалідністю); стаття 122 «Перевищення встановлених обмежень швидкості руху, проїзд на заборонний сигнал регулювання дорожнього руху та порушення інших правил дорожнього руху» (у частині зупинки чи стоянки транспортних засобів на місцях, що позначені відповідними дорожніми знаками або дорожньою розміткою, на яких дозволено зупинку чи стоянку лише транспортних засобів, якими керують водії з інвалідністю або водії, які перевозять осіб з інвалідністю (крім випадків вимушеної стоянки), а так само створення перешкод водіям з інвалідністю або водіям, які перевозять осіб з інвалідністю, у зупинці чи стоянці керованих ними транспортних засобів, неправомірне використання на транспортному засобі розпізнавального знаку «Водій з інвалідністю»); стаття 152-1 «Порушення правил паркування транспортних засобів та порушення правил обладнання майданчиків для платного паркування транспортних засобів» (у частині паркування транспортного засобу на місцях, призначених для безоплатного паркування

транспортних засобів, якими керують водії з інвалідністю або водії, які перевозять осіб з інвалідністю, водієм, який не має документів про наявність у нього чи в одного з пасажирів інвалідності (крім явно виражених ознак інвалідності); стаття 183-1 «Несплата аліментів» (щодо несплати аліментів на утримання дитини з інвалідністю); стаття 188-1 «Невиконання розпорядження державного або іншого органу про працевлаштування» (у частині невиконання посадовою особою, яка користується правом приймати на роботу і звільняти з роботи, фізичною особою, яка використовує найману працю, нормативу робочих місць для працевлаштування осіб з інвалідністю, неподання Фонду соціального захисту осіб з інвалідністю звіту про зайнятість та працевлаштування осіб з інвалідністю); в Законі України «Про відповідальність за правопорушення у сфері містобудівної діяльності» [13] тощо.

Водночас низка законодавчих актів містять декларативні на наше переконання норми про відповідальність за порушення прав людей з інвалідністю. Для прикладу, відповідно до статті 42 Закону України «Про основи соціальної захищеності осіб з інвалідністю в Україні» особи, винні у порушенні вимог цього Закону, несуть установлену законом матеріальну, дисциплінарну, адміністративну чи кримінальну відповідальність [16]. Таке формулювання є результатом вимог до структури законів, однак не сприяє забезпеченню, охороні та захисту прав осіб відповідної категорії.

У випадку з темою захисту прав людей з інвалідністю було б показово і доказово навести відповідну статистику звернень таких осіб до суду, результатів розгляду судових справ тощо.

Загалом статистика визначається як ефективне знаряддя, інструмент пізнання, використовуваний у природних і суспільних науках для встановлення тих специфічних закономірностей, які діють у конкретних масових явищах, досліджуваних даною наукою. Вона вивчає кількісну і якісну сторону масових суспільних явищ [17, с. 4, 5]. Різновидом статистики є правова статистика,

яку своєю чергою групують на статистику конституційного судочинства, кримінально-правову, адміністративно-правову, цивільно-правову, господарсько-правову статистику, статистику дисциплінарних порушень [12, с. 9].

Усупереч значущості статистики, відповідна інформація в контексті інвалідності у сфері правосуддя практично відсутня, що унеможлиблює предметне дослідження питання реалізації людьми з інвалідністю права на звернення до суду.

Що стосується наявних офіційних статистичних відомостей із досліджуваного питання, за Звітом судів першої інстанції про розгляд справ у порядку цивільного судочинства за 2022 рік [4] у вказаному періоді до суду за розглядом справ у порядку цивільного судочинства звернулося 640 людей з інвалідністю. У 2022 році на розгляді перебувало 7 475 справ окремого провадження про обмеження цивільної дієздатності фізичної особи, визнання фізичної особи недієздатною та поновлення цивільної дієздатності фізичної особи (299 справ про обмеження цивільної дієздатності фізичної особи; 5 966 справ про визнання фізичної особи недієздатною; 153 справи про поновлення цивільної дієздатності), 3 181 заяву з яких було задоволено (92/2 498/32 відповідно).

Водночас ані Звіт судів першої інстанції щодо розгляду справ про адміністративні правопорушення за 2022 рік [3], ані Звіт судів першої інстанції про розгляд справ у порядку господарського судочинства за 2022 рік [2] інформації за темою інвалідності не містять, тому проаналізувати рівень порушення відповідних прав людей з інвалідністю та їх захисту і відновлення немає можливості.

Аналіз Звіту про справляння, звільнення від сплати та повернення судового збору в місцевих та апеляційних судах за 2022 рік [1] (без урахування даних 169 місцевих та апеляційних судів, територіальна підсудність яких змінена) засвідчує, що в зазначеному році за звільненням від сплати судового збору звернулося 27 665 осіб з інвалідністю I та II груп,

законних представників дітей з інвалідністю і недієздатних осіб з інвалідністю, а також 4 777 осіб з інвалідністю Великої Вітчизняної війни та сімей воїнів (партизанів), які загинули чи пропали безвісти, і прирівняних до них у встановленому порядку осіб (чисельність осіб з інвалідністю серед цієї категорії невідома). Розрахункова сума відповідного судового збору склала 41 721 085 гривень.

Згідно з Інформацією про стан розгляду справ кримінального провадження за статтею 161 Кримінального кодексу України «Порушення рівноправності громадян залежно від їх расової, національної, регіональної належності, релігійних переконань, інвалідності та за іншими ознаками» [7] у 2022 році на розгляді перебувало 28 проваджень за однойменною статтею Кримінального кодексу України, 19 із яких надійшли в вказаному році. Із цієї кількості проваджень було розглянуто 16, у тому числі з визнанням винуватості за сімома провадженнями, а за трьома провадження у справі було закрито. Засуджено за статтею 161 Кримінального кодексу України 12 осіб.

Принагідно в розумінні статті 2 Конвенції ООН про права осіб з інвалідністю «дискримінація за ознакою інвалідності» [9] означає будь-яке розрізнення, виключення чи обмеження з причини інвалідності, метою або результатом якого є применшення або заперечення визнання, реалізації або здійснення нарівні з іншими всіх прав людини й основоположних свобод у політичній, економічній, соціальній, культурній, цивільній чи будь-якій іншій сфері. Водночас за змістом частини четвертої статті 5 Конвенції, не є дискримінаційними заходи, які вживаються для забезпечення рівності осіб з інвалідністю.

Отже, є можливість переконатися, що кількість звернень до суду у зв'язку з порушенням статті 161 Кримінального кодексу України вкрай мізерна. І це не тому, що відповідні права не порушуються. Навпаки, таких випадків багато. Крім того, з офіційної статистики не відомо, чи є серед потерпілих люди з інвалідністю.

Відсутність останньої статистики пов'язується з тим, що відповідно до пункту 1 частини першої статті 477 Кримінального процесуального кодексу України [11] частина перша статті 161 Кримінального кодексу України віднесена до справ приватного обвинувачення, тобто справ, які можуть бути розпочаті лише на підставі заяви потерпілого.

Фактично наведені вище статистичні відомості – єдині дані, дотичні до теми інвалідності та відображені у звітах Державної судової адміністрації України.

Говорячи безпосередньо про практичну сторону звернення людей з інвалідністю до суду за захистом прав, показовим є досвід адвоката Д.Ю. Жарого, який має інвалідність 1 групи та пересувається на кріслі колісному. Після неодноразових прохань до персоналу та керівництва однієї з аптек міста Дніпра про створення умов доступності він звернувся, однак безрезультатно, до Державної інспекції з контролю якості лікарських засобів у Дніпропетровській області та Головного архітектурно-планувального управління міста Дніпропетровська, звертаючи увагу на порушення аптекою законодавства з питань інвалідності [5]. Такий стан справ привів Д.Ю. Жарого до Дніпропетровського окружного адміністративного суду.

За наслідками судового рішення аптеки відповідної аптечної мережі було позбавлено ліцензій. Крім того, Прем'єр-міністр України надав доручення відповідним органам розробити зміни до умов ліцензування аптек,

а також медичних закладів, які б гарантували вільний доступ до приміщень особам з інвалідністю.

Як результат, Ліцензійними умовами провадження господарської діяльності з виробництва лікарських засобів, оптової та роздрібною торгівлі лікарськими засобами, імпорту лікарських засобів (крім активних фармацевтичних інгредієнтів), затвердженими постановою Кабінету Міністрів України від 30 листопада 2016 р. № 929, передбачено обов'язок ліцензіата, який провадить діяльність з роздрібною торгівлі лікарськими засобами, забезпечувати створення необхідних умов для вільного доступу осіб з інвалідністю та інших маломобільних груп населення до приміщень відповідно до державних будівельних норм, правил і стандартів, що документально підтверджується фахівцем з питань технічного обстеження будівель та споруд, який має кваліфікаційний сертифікат [15].

**Резюмуючи**, право на захист прав в судовому порядку у випадку з людьми з інвалідністю є вкрай значимим, особливо у воєнний час, але дуже рідко реалізованим з низки об'єктивних та суб'єктивних причин. Зазначена проблема, на наше переконання, є загальнодержавною і потребує прийняття правових рішень, спрямованих як на унеможливлення порушення прав осіб зазначеної категорії, так і на забезпечення реальних можливостей для захисту й відновлення порушених прав людей з інвалідністю в судовому та позасудовому порядку.

### Анотація

Матеріал статті відображає реальну ситуацію зі статистикою з питання реалізації особами з інвалідністю права на судовий захист та містить приклад успішного судового розгляду справи за позовом людини з інвалідністю. Передусім автором акцентовано на законодавчому визначенні гарантій доступу зазначеної категорії громадян до правосуддя та зауважено на недостатній ефективності їх практичної реалізації. Виокремлено проблеми, які найбільш часто заважають людині з інвалідністю наважитися звернутися до суду за захистом порушеного права, до числа яких запропоновано відносити зубожіння, бар'єрність, правову необізнаність тощо. Для підсилення висновків за темою дослідження наведено узагальнений перелік груп прав, якими наділено людей з інвалідністю за всіма сферами життєдіяльності. Також зазначено деякі приклади правопорушень і злочинів, за які законодавством передбачено конкретну відповідальність. Зазначено

про природу статистики та її види в контексті правової науки. Проаналізовано низку офіційних звітів про розгляд судових справ у 2022 році в рамках різних видів судочинства (цивільного, адміністративного, господарського, кримінального) на предмет відображення в них інформації за темою інвалідності. Також здійснено аналіз ситуації зі звільненням визначених у законодавстві категорій людей з інвалідністю від судового збору. Особливу увагу приділено питанню розгляду справ кримінального провадження за статтею 161 Кримінального кодексу України. Насамкінець описано ситуацію з відстоюванням адвокатом з інвалідністю в судовому порядку права на безперешкодний доступ до аптек. Відзначено реакцію суду та Кабінету Міністрів України на зазначену ситуацію, яка в результаті привела до вдосконалення відповідного законодавства з ліцензування господарської діяльності з оптової та роздрібною торгівлі лікарськими засобами. Зроблено висновок про необхідність реакції з боку органів державної влади на ситуацію із забезпеченням належного доступу осіб з інвалідністю до суду.

**Ключові слова:** особа з інвалідністю, доступність, право, відповідальність, суд, правопорушення, злочин, статистика.

### **Kuvila O. I. Statistics and practice of appeals by persons with disabilities to court**

#### **Summary**

The material of the article reflects the real situation with statistics on the implementation of the right to legal protection by persons with disabilities and contains an example of a successful trial of a case filed by a person with a disability. First of all, the author emphasized the legislative definition of guarantees of access to justice for the specified category of citizens and noted the insufficient effectiveness of their practical implementation. The problems that most often prevent a person with a disability from daring to go to court for the protection of a violated right are highlighted, among which it is proposed to include impoverishment, barriers, legal ignorance, etc. To strengthen the conclusions on the topic of the study, a generalized list of groups of rights granted to people with disabilities in all spheres of life is given. Some examples of offenses and crimes for which specific liability is provided by law are also indicated. The nature of statistics and its types in the context of legal science is noted. A number of official reports on the consideration of court cases in 2022 within the framework of various types of judicial proceedings (civil, administrative, economic, criminal) were analyzed for the purpose of displaying information on the topic of disability in them. An analysis of the situation with the exemption from the court fee of categories of people with disabilities defined in the legislation was also carried out. Special attention was paid to the issue of consideration of criminal proceedings under Article 161 of the Criminal Code of Ukraine. Finally, the situation with advocacy by a lawyer with a disability in court proceedings of the right to unimpeded access to pharmacies is described. The reaction of the court and the Cabinet of Ministers of Ukraine to the specified situation was noted, which as a result led to the improvement of the relevant legislation on the licensing of economic activity in the wholesale and retail trade of medicinal products. A conclusion was made about the need for a reaction by state authorities to the situation with ensuring proper access of persons with disabilities to court.

**Key words:** person with disability, accessibility, law, responsibility, court, offense, crime, statistics.

#### **Список використаних джерел:**

1. № 10 Звіт про справляння, звільнення від сплати та повернення судового збору в місцевих та апеляційних судах. URL: [https://court.gov.ua/userfiles/media/new\\_folder\\_for\\_uploads/main\\_site/10%20\\_%204-%202022.xls](https://court.gov.ua/userfiles/media/new_folder_for_uploads/main_site/10%20_%204-%202022.xls)
2. № 1-г Звіт судів першої інстанції про розгляд справ у порядку господарського судочинства. URL: [https://court.gov.ua/userfiles/media/new\\_folder\\_for\\_uploads/main\\_site/1-g%20\\_%204-%202022.xls](https://court.gov.ua/userfiles/media/new_folder_for_uploads/main_site/1-g%20_%204-%202022.xls)

3. № 1-п Звіт судів першої інстанції щодо розгляду справ про адміністративні правопорушення. URL: [https://court.gov.ua/userfiles/media/new\\_folder\\_for\\_uploads/main\\_site/1-p%20\\_%204-%202022.xls](https://court.gov.ua/userfiles/media/new_folder_for_uploads/main_site/1-p%20_%204-%202022.xls)
4. № 1-ц Звіт судів першої інстанції про розгляд справ у порядку цивільного судочинства. URL: [https://court.gov.ua/userfiles/media/new\\_folder\\_for\\_uploads/main\\_site/1-c%20\\_%204-%202022.xls](https://court.gov.ua/userfiles/media/new_folder_for_uploads/main_site/1-c%20_%204-%202022.xls)
5. Адвокат на візку виграв першу в Україні справу з дискримінації інвалідів. URL: <https://life.pravda.com.ua/society/2013/01/16/119124/>
6. Довідник деяких видів гарантій, пільг і послуг, встановлених законодавством для осіб з інвалідністю, дітей з інвалідністю та членів їхніх сімей. URL: <https://naiu.org.ua/dovidnyk-deyakyh-vydiv-garantij-pilg-i-poslug-vstanovlenyh-zakonodavstvom-dlya-osib-z-invalidnistyu-ditej-z-invalidnistyu-ta-chleniv-yihnih-simej/>
7. Інформація про стан розгляду справ кримінального провадження за статтею 161 Кримінального кодексу України «Порушення рівноправності громадян залежно від їх расової, національної, регіональної належності, релігійних переконань, інвалідності та за іншими ознаками». URL: [https://court.gov.ua/userfiles/media/new\\_folder\\_for\\_uploads/main\\_site/161\\_KKU\\_22.xlsx](https://court.gov.ua/userfiles/media/new_folder_for_uploads/main_site/161_KKU_22.xlsx)
8. Кодекс України про адміністративні правопорушення. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80731-10#Text>
9. Конвенція про права осіб з інвалідністю. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995\\_g71#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_g71#Text)
10. Кримінальний кодекс України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2341-14#Text>
11. Кримінальний процесуальний кодекс України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4651-17#Text>
12. Правова статистика : навч. посіб. К.: МАУП, 2003 368 с.
13. Про відповідальність за правопорушення у сфері містобудівної діяльності : Закон України від 14 жовт. 1994 р. № 208/94-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/208/94-%D0%B2%D1%80#Text>
14. Про етику спілкування з людьми з інвалідністю. URL: <https://gl.ki.court.gov.ua/sud2601/gromadyanam/dliaosibzinvalidnisty/>
15. Про затвердження Ліцензійних умов провадження господарської діяльності з виробництва лікарських засобів, оптової та роздрібної торгівлі лікарськими засобами, імпорту лікарських засобів (крім активних фармацевтичних інгредієнтів) : постанова Кабінету Міністрів України від 30 листоп. 2016 р. № 929. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/929-2016-%D0%BF#Text>
16. Про основи соціальної захищеності осіб з інвалідністю в Україні : Закон України від 21 берез. 1991 р. № 875-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/875-12#Text>
17. Статистика: курс лекцій для здобувачів вищої освіти освітнього ступеня «молодший бакалавр» спеціальності 071 «Облік і оподаткування» денної форми навчання. Миколаїв, 2020. 160 с. URL: <http://dspace.mnau.edu.ua/jspui/bitstream/123456789/9730/3/statistika-kurs-lekcij-2020.pdf>

**Савченко В. О.**

*кандидат юридичних наук, доцент,  
науковий співробітник Оксфордського університету,  
доцент кафедри цивільно-правових дисциплін  
Харківський національний університет імені В. Н. Каразіна*

## ПРОЯВ ДИСКРИМІНАЦІЇ В ТАРГЕТОВАНІЙ РЕКЛАМІ: ПРИКЛАД З FACEBOOK

**Постановка проблеми.** Дискримінація є одним з головних викликів в історії людства. Пройшовши шлях від відкритого расизму та ксенофобії, дискримінація притаїлась у побутових та комерційних відносинах, міжнародному праві та національному законодавстві. Навіть компанії з ліберальних прогресивних країн дозволяють собі дискримінаційну політику, яка, здебільшого, набуває латентну форму. Одним з таких прикладів є можливості налаштування таргетованої реклами у Facebook. І хоча компанія Meta відкрито забороняє дискримінацію, її рекламна політика викликає дискусії, що обумовлює доцільність проведення окремого дослідження.

**Метою статті** є визначення містить таргетована реклама у Facebook ознаки дискримінації.

**Аналіз наукових публікацій.** Проблема дискримінації широко досліджувалась у правовій науці, етиці, маркетингу та інших сферах науки. Але

не було проведено достатньої кількості наукових досліджень щодо прояву дискримінації у таргетованій рекламі. Окремим питанням цієї тематики приділяли увагу Дж. Енгвін, М. Чірі, А. Дойл, Е. Елліс, Ф. Кесеніч, Т. Парріс мол., П. С. Шин, П. Уотсон, Т. Забаштанська, З. Равлінко, А. Ребенюк, А. Роговий та інші.

**Виклад основного матеріалу.** Дискримінація є одним з головних викликів в історії людства. Пройшовши шлях від відкритого расизму та ксенофобії, дискримінація притаїлась у побутових та комерційних відносинах, міжнародному праві та національному законодавстві. Сьогодні вже майже вирішені питання расової та релігійної дискримінації, проте все більше уваги привертають прояви нерівності пов'язані з гендером та віком. Всі демократичні держави обрали вектор захисту прав людини та проголошення рівноправ'я. Проте, навіть компанії з ліберальних прогресивних країн дозволяють собі дискримінаційну політику, яка, здебільшого, набуває латентну форму. Одним з таких прикладів є можливості налаштування таргетованої реклами у Facebook. І хоча компанія Meta відкрито забороняє дискримінацію, її рекламна політика викликає дискусії, що потребує проведення окремого дослідження.

Правове розуміння дискримінації неймовірно складене і вимагає усвідомлення самої природи нерівності. В широкому розумінні, дискримінація це поводження з особою чи певною групою людей по-іншому, гіршим способом через те, як Ви ставитеся до інших людей, через їхню расу, стать, сексуальну орієнтацію тощо [1]. Проте використання наведеного визначення в правовому сенсі породжуватиме парадоксальний колапс правовідносин. Наприклад, якщо людина розміщує об'яву на сайті знайомств про пошук стосунків з дівчиною віком від двадцяти п'яти до тридцяти років, це можна вважати проявом елементів дискримінаційного ставлення до інших осіб (ейджизм). Цей приклад можна розширити, припустивши, що бажання чоло-

віка мати стосунки з дівчиною є гендерною дискримінацією та сексизмом по відношенню до інших чоловіків, які потенційно могли б хотіти мати з ним одностатеві відносини. Виходячи з цього постає питання про проведення меж між власними вподобаннями, проявом свободи волі та нерівністю. Ми маємо виходити з того, що дискримінація має місце, коли нерівність призводить до утиску прав іншої людини. Але така позиція також викликає багато сумнівів. Ми не вважаємо ейджизмом, коли батьки відмовляються купляти дитині іграшку. З одного боку, дитина має право на саморозвиток та дозвілля, а її батьки зобов'язані діяти в її інтересах. З іншого боку, відмова від придбання іграшки обмежує можливість реалізації прав дитиною, яка залежна від волі своїх батьків. Формально, коли батьки кажуть, що дитина ще не доросла до такої покупки, це є проявом ейджизму. Але, якщо батьки придуть до магазину разом з п'ятирічною дитиною, а продавець відмовить їм у продажі товару через те, що він призначений для дітей від восьми років, це буде проявом нерівності та порушенням умов публічного договору. Наведені приклади демонструють, що питання дискримінації значно складніше ніж здається на перший погляд, а вирішити його може адекватна правова регламентація.

Європейський суд з прав людини визнає, що дискримінація передбачає різне ставлення до осіб, які перебувають в однаковій ситуації, відсутність об'єктивного та розумного обґрунтування мети і результатів такого ставлення, відсутність розумної співмірності між засобами, що використовуються, і метою, яка обстоюється [2]. Законодавство України містить універсальну дефініцію дискримінації як ситуацій, за якої особа та/або група осіб за їх ознаками раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, віку, інвалідності, етнічного та соціального походження, громадянства, сімейного та майнового стану, місця проживання, мовними або іншими ознаками, які були, є та можуть бути дійсними або припущеними, зазнає обме-

ження у визнанні, реалізації або користуванні правами і свободами в будь-якій формі, встановленій законом, крім випадків, коли таке обмеження має правомірну, об'єктивно обґрунтовану мету, способи досягнення якої є належними та необхідними [3, ст. 1]. За такою ж схемою визначено і інші види дискримінації, зокрема, дискримінація за ознакою статі – ситуація, за якої особа та/або група осіб за ознаками статі, які були, є та можуть бути дійсними або припущеними, зазнає обмеження у визнанні, реалізації або користуванні правами і свободами або привілеями в будь-якій формі, встановленій Законом України «Про засади запобігання та протидії дискримінації в Україні», крім випадків, коли такі обмеження або привілеї мають правомірну об'єктивно обґрунтовану мету, способи досягнення якої є належними та необхідними [4, ст. 1].

Проте слід погодитись з П.С. Шином, що не може передбачити всі варіанти. Науковець наводить обґрунтоване твердження: «Юридичне визначення дискримінації вичерпно виділяє всі дії, які були б морально неприйнятними як дискримінація. Наприклад, ви можете брати участь у морально дискримінаційній поведінці, якщо забороняєте своїй дитині одружуватися з людьми, які не належать до вашої раси, навіть якщо така поведінка виходить за межі антидискримінаційного законодавства. Подібним чином дія може становити юридичну дискримінацію, не будучи дискримінаційною в морально неприйнятному сенсі. Наприклад, допустимість чи неприпустимість позитивних дій відповідно до закону про дискримінацію не обов'язково визначає, чи є така політика морально дискримінаційною. І, звичайно, деякі дії залишилися б дискримінаційними в моральному сенсі, навіть якби антидискримінаційні закони були скасовані» [5].

Узагальнене доктринальне розуміння дискримінації пропонує З.П. Равлінко: у широкому розумінні дискримінація – це негативне ставлення до певної особи або групи осіб через ті чи інші властиві їм характеристики;

у вузькому розумінні – це ставлення до певного суб'єкта (фізичної, юридичної особи або групи осіб), що виражається в конкретних діях, які засновані на необґрунтованому різному ставленні за певними ознаками до суб'єктів, які перебувають в однаковій ситуації, чи в необґрунтованому однаковому ставленні за певними ознаками до суб'єктів, які перебувають у різній ситуації [6, с. 163]. Визнання факту дискримінації потребує поєднання трьох факторів: 1) різне ставлення до суб'єктів (нерівність, надання привілеїв); 2) порушення прав людини; 3) зовнішній прояв такого ставлення. Саме остання умова дозволяє відмежувати дискримінацію від конституційних прав на свободу волевиявлення, думки та світогляду. Тобто, людина може бути расистом у своїх думках та світосприйнятті і це не буде вважатися дискримінацією. Але якщо її погляди призведуть до порушення прав інших людей, це буде визнаватися дискримінацією.

Реклама є одним з найважливіших способів комунікації суб'єкта господарювання та споживача. Дискримінація прямо заборонена в ЗУ «Про рекламу». Наприклад, забороняється в рекламі про вакансії (прийом на роботу) висувати вимоги за ознаками раси, кольору шкіри, віку, статі, стану здоров'я, інвалідності, підозри чи наявності захворювання на ВІЛ/СНІД, сексуальної орієнтації, політичних, релігійних та інших переконань, членства у професійних спілках або інших

громадських об'єднаннях, етнічного та соціального походження, сімейного та майнового стану, місця проживання, за мовними або іншими ознаками, не пов'язаними з характером роботи або умовами її виконання [7, ч. 1 ст. 24]. Аналогічні норми можна знайти у законодавстві більшості країн, зокрема, у США [8], Франції [9], Німеччині [10], Великої Британії [11] та інших. Уряди демократичних країн приділяють значну увагу антидискримінаційному законодавству. Європейські нормативно-правові та рекомендаційні акти, що регулюють рекламні практики, завжди визнавали свою соціальну відповідальність та обов'язок дотримання і просування принципу недискримінації, адже реклама не повинна зашкодити жодній соціальній групі [12, с. 58].

Питання дискримінації в таргетованій рекламі пов'язане з можливістю вибірково налаштувати показ рекламних оголошень залежно від віку, етнічної приналежності, статі, місця проживання, фінансового становища, рівня освіти, релігії тощо (див. Рис. 1–3).

У Стандартах розміщення реклами Meta (компанія власник Facebook) прописані умови про заборону дискримінації: реклама не повинна дискримінувати або заохочувати до дискримінації людей на підставі особистих якостей, як-от раси, етнічної приналежності, кольору шкіри, національного походження, віросповідання, віку, статі, сексуальної орі-

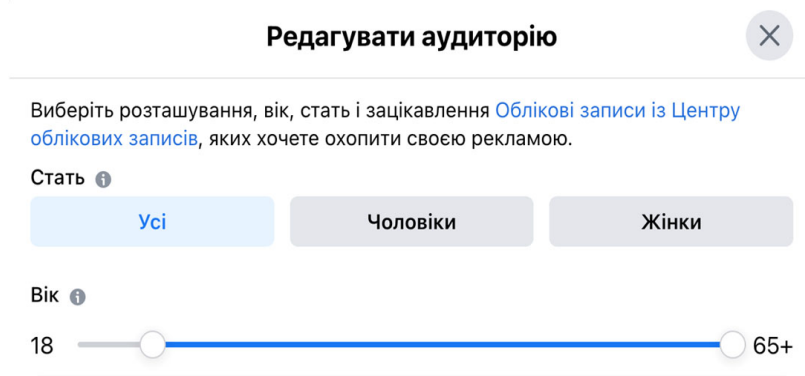


Рис. 1. Параметри налаштування реклами за віком та статтю [13]



ЦИВІЛЬНЕ ПРАВО І ЦИВІЛЬНИЙ ПРОЦЕС;  
СІМЕЙНЕ ПРАВО;  
МІЖНАРОДНЕ ПРИВАТНЕ ПРАВО

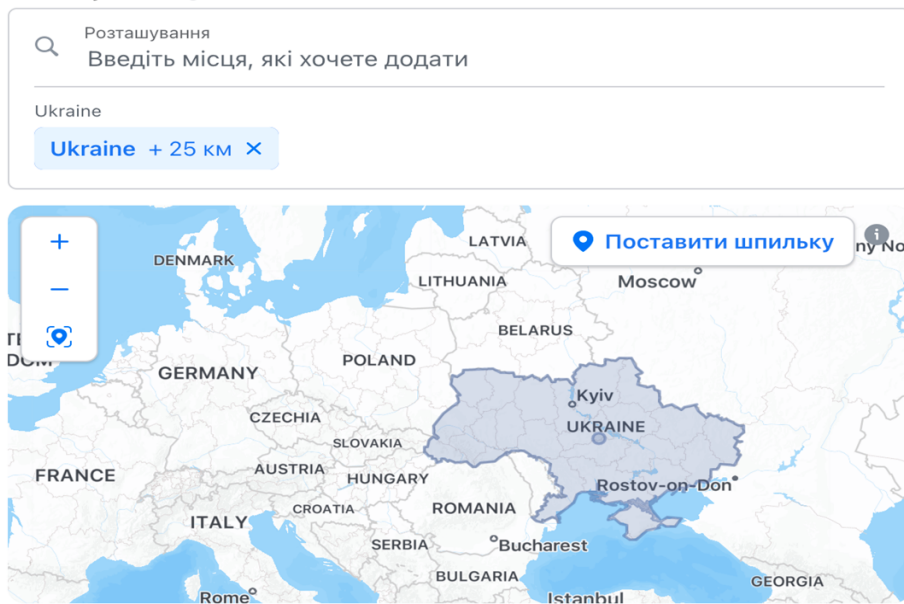


Рис. 2. Параметри налаштування за географічними показниками [13]

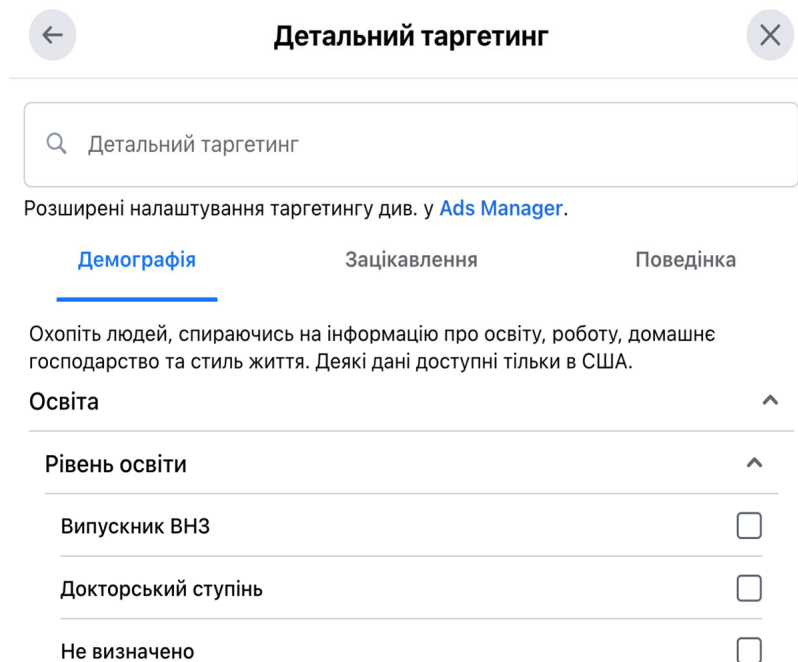


Рис. 3. Параметри налаштування реклами за демографією [13]

ентації, гендерної ідентичності, сімейного стану, обмеження дієздатності, стану здоров'я чи спадкового захворювання. Мета забороняє рекламодавцям використовувати рекламні продукти для дискримінації людей [14]. В той же час, в офіційному керівництві з нала-

штувань реклами даються поради про вибір цільової аудиторії та налаштування реклами, рекомендуючи визначати місцезположення, вік, стать, мову тощо [15].

Таким чином ми маємо розмежовувати рекламу яка містить дискримінацію та

дискримінаційні налаштування реклами. Розглянемо приклад:

Якщо в рекламі зазначено, що квартиру здають в оренду лише жінкам – це дискримінація.

Якщо ми показуємо рекламу про оренду квартири лише жінкам – це не дискримінація, а налаштування реклами які можуть бути дискримінаційними.

З цього виникає дуже суперечливе питання про межу між дискримінацією, цільовою аудиторією та налаштуваннями реклами для досягнення максимально вигідних комерційних результатів для рекламодавця. Налаштування таргетингу це ефективний спосіб показати інформацію релевантній аудиторії, але він дуже легко може порушити права інших людей. Проте в окремих випадках, вибір цільової аудиторії має принципове значення для успішності рекламної компанії. Не викликає сумніву, що певні товари та послуги актуальні лише для окремої категорії людей: 1) реклама православних христків актуальна для людей, які сповідують цю релігію (релігійна дискримінація?); 2) реклама засобів жіночої гігієни актуальна для жінок (сексизм?); 3) реклама тонального крему певного кольору актуальна для людини з відповідним кольором шкіри, а може і певної раси (расизм?) тощо.

Наприклад, листівки про студентські знижки доцільно поширювати серед людей певного віку (ейджизм?), роздавати запрошення на святкування Хануки більш доцільно серед юдеїв (антисемітизм?).

Виходячи з зазначеного слід наголосити, що дискримінація є різновидом неправомірної диференціації, але не кожна диференціація є неправомірною. Ми вважаємо, що основною підставою для кваліфікації дискримінації слід визнати мету. Так, якщо реклама таргетована на жінок через те, що товар має задовольняти саме їх потреби, така диференціація не є дискримінаційною, адже її метою не є обмеження прав чоловіків. Проте, дискримінаційною буде відмова продати «жіночий» товар чоловіку, і навпаки. Саме це виходить зі Стандартів розміщення реклами Meta, національного

та міжнародного законодавства. Але, якщо налаштування реклами є наслідком дискримінаційних поглядів, а не маркетинговою метою рекламної компанії, то дискримінація матиме місце. Наприклад, коли расистська компанія продає товари які підходять всім расам, але обмежує показ об'яв лише білошкірими людьми, через власну політику та погляди.

І хоча існують певні винятки з принципу недискримінації, окреслена проблематика до них не відноситься, адже вони прямо визначені у Переробленій Директиві, Рамковій Расовій Директиві та Директиві про товари та послуги [16].

**Висновки.** Проведений аналіз дозволяє прийти до висновку, що реклама буде вважатися дискримінаційною, якщо містить пряму дискримінацію у змісті свого повідомлення (текст, зображення, відео, озвучування тощо), або якщо дискримінація є її метою або проявом поглядів суб'єкта господарювання (політика компанії). Таким чином, таргетована реклама Facebook, це лише механізм який може бути використаний з дискримінаційною метою, але не є дискримінаційним по своїй суті. В той же час, налаштування реклами для певних об'яв може бути порушенням прав інших людей. В якості підтвердження наведемо кейс реклами оренди житла у США з виключенням з аудиторії афроамериканців. Д.Релман наголосив, що це незаконно та порушує Федеральний Закон про справедливе житло [17]. Це обґрунтовується тим, що кожен має право на житло, а така реклама обмежує його. Проте ми вважаємо, що в даному випадку мають виникати питання до рекламодавця, а не до компанії Meta, яка лише надає маркетинговий інструмент. В той же час, алгоритми та налаштування рекламних компаній та контроль за недискримінаційною політикою потребують доопрацювання.

Звісно, питання дискримінації потребує окремого розгляду для кожного спірного випадку, але ідеї висвітлені в цій статті можуть стати підґрунтям для більш якісного вирішення цих питань та подальших досліджень.

### Анотація

**Мета.** Визначити чи є таргетована реклама у Facebook проявом дискримінації. Зміст. Дискримінація є одним з головних викликів в історії людства. Пройшовши шлях від відкритого расизму та ксенофобії, дискримінація притаїлась у побутових та комерційних відносинах, міжнародному праві та законодавстві. Навіть компанії з ліберальних прогресивних країн дозволяють собі дискримінаційну політику, яка, здебільшого, набуває латентну форму. Одним з таких прикладів є можливість налаштування таргетованої реклами у Facebook. І хоча компанія Meta відкрито забороняє дискримінацію, її рекламна політика викликає дискусії, що обумовлює доцільність проведення окремого дослідження. Автор статті наголошує, що правове розуміння дискримінації неймовірно складене і вимагає усвідомлення самої природи нерівності, а використання усталених дефініцій цього явища може породжувати парадоксальний колапс правовідносин. В статті доведено, що визнання факту дискримінації потребує поєднання трьох факторів: 1) різне ставлення до суб'єктів (нерівність, віддання привілеїв); 2) порушення прав людини; 3) зовнішній прояв такого ставлення. Саме остання умова дозволяє відмежувати дискримінацію від конституційних прав на свободу волевиявлення, думки та світогляду. Наголошено, що реклама є одним з найважливіших способів комунікації суб'єкта господарювання та споживача, а дискримінація в ній прямо заборонена ЗУ «Про рекламу». Питання дискримінації в таргетованій рекламі пов'язане з можливістю вибірково налаштувати показ рекламних оголошень залежно від віку, етнічної приналежності, статі, місця проживання, фінансового становища, рівня освіти, релігії тощо. В статті досліджено Стандарти розміщення реклами Meta та зроблено висновок про пряму заборону дискримінації в рекламі. Запропоновано розмежовувати розмежувати рекламу яка містить дискримінацію та дискримінаційні налаштування реклами. Наголошено, що така позиція актуальна не лише для таргетованої реклами, а і для оффлайн маркетингу. Зроблено висновок, що дискримінація є різновидом неправомірної диференціації, але не кожна диференціація є неправомірною. В дослідженні узагальнено, що реклама буде вважатися дискримінаційною, якщо містить пряму дискримінацію у змісті свого повідомлення (текст, зображення, відео, озвучування тощо), або якщо дискримінація є її метою, або проявом поглядів суб'єкта господарювання (політика компанії). Визнано, що таргетована реклама Facebook, це лише механізм який може бути використаний з дискримінаційною метою, але не є дискримінаційним по своїй суті. Методи дослідження. Застосовуються загальнонаукові та спеціально наукові методи пізнання: логічний (дедукція та індукція, аналіз та синтез, абстрагування та порівняння); герменевтичний (щодо розуміння наукових текстів); формально-догматичний.

**Ключові слова:** дискримінація, реклама, таргетинг, Facebook, Meta, свобода волі, маркетинг, цивільне право, права людини.

### Savchenko V. O. Discrimination in targeted advertising: Facebook examples

#### Summary

The aim. Determining whether targeted advertising on Facebook is discriminatory. Results. Discrimination is one of the main challenges in human history. Having passed the way from open racism and xenophobia, discrimination lurked in domestic and commercial relations, international law and legislation. Even companies from liberal, progressive countries allow themselves a discriminatory policy, which mostly takes a latent form. One such example is the ability to set up targeted advertising on Facebook. And although the Meta company openly prohibits discrimination, its advertising policy is controversial, which determines the practicality of conducting a separate study. The author emphasises that the legal understanding of discrimination is incredibly complex and requires awareness of the

very nature of inequality. Using established definitions of this phenomenon can lead to a paradoxical collapse of legal relations. The article proves that recognition of the fact of discrimination requires a combination of three factors: 1) different treatment of subjects (not equality, giving privileges); 2) violation of human rights; 3) external manifestation of this attitude. We emphasise that advertising is one of the most important ways of communication between a business entity and a consumer, and legislation expressly prohibits discrimination in advertising. The issue of discrimination in targeted advertising is related to the possibility of selectively adjusting the display of advertisements based on age, ethnicity, gender, place of residence, financial situation, level of education, religion, etc. The article examines the Meta Advertising Standards and concludes that discrimination is prohibited in advertising. It is proposed to distinguish between biased advertising and discriminatory advertising settings. Such a position is relevant for targeted advertising and offline marketing. We conclude that discrimination is a type of illegal differentiation, but not every differentiation is unlawful. The study summarises that advertising will be considered discriminatory if it contains direct discrimination in the content of its message (text, image, video, sound, etc.) or if discrimination is its purpose or a manifestation of the views of the business entity (company policy). It is recognised that Facebook's targeted advertising is only a mechanism that can be used with a discriminatory purpose but is not inherently biased. Research methods. General scientific and unique scientific methods of cognition are applied: logical (deduction and induction, analysis and synthesis, abstraction and comparison); hermeneutic (regarding the understanding of scientific texts); formal and dogmatic.

**Key words:** discrimination, advertising, targeting, Facebook, Meta, freedom of will, marketing, civil law, human rights.

#### Список використаних джерел:

1. Discrimination. *Cambridge Dictionary*. URL: <https://dictionary.cambridge.org/dictionary/english/discrimination> (date of access: 22.05.2023).
2. Посібник з європейського антидискримінаційного права. Люксембург : Вид. дім Європ. Союзу, 2011. 196 с. URL: [https://www.echr.coe.int/documents/handbook\\_non\\_discr\\_iaw\\_ukr.pdf](https://www.echr.coe.int/documents/handbook_non_discr_iaw_ukr.pdf) (дата звернення: 23.05.2023).
3. Про засади запобігання та протидії дискримінації в Україні : Закон України від 06.09.2012 р. № 5207-VI : станом на 30 трав. 2014 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5207-17#Text> (дата звернення: 22.05.2023).
4. Про забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків : Закон України від 08.09.2005 р. № 2866-IV : станом на 31 берез. 2023 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2866-15#Text> (дата звернення: 22.05.2023).
5. Shin P. S. Is there a unitary concept of discrimination?. *Philosophical foundations of discrimination law*. 2013. P. 163–181. URL: <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780199664313.003.0009> (date of access: 22.05.2023).
6. Равлінко З. Заборона дискримінації: загальнотеоретичне дослідження : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01. Львів, 2016. 201 с.
7. Про рекламу : Закон України від 03.07.1996 р. № 270/96-ВР : станом на 31 берез. 2023 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/270/96-вр#Text> (дата звернення: 22.05.2023).
8. Doyle A. Job advertisement legal and discrimination requirements. *The Balance*. URL: <https://www.thebalancecareers.com/what-employers-should-not-list-in-a-job-ad-2061390> (date of access: 22.05.2023).
9. Employment law in france. *In-depth | Croner-i*. URL: <https://app.croneri.co.uk/topics/employment-law-france/indepth> (date of access: 22.05.2023).

10. Dr. Florian Keßenich. Germany – New insights: tips to avoid unlawful discrimination in job advertisements. *Bird & Bird | International Law Firm*. URL: <https://www.twobirds.com/insights/2018/germany/tips-to-avoid-unlawful-discrimination-in-job-advertisements> (date of access: 22.05.2023).
11. Cheary M. Four things you shouldn't see in a job advert | reed.co.uk. *reed.co.uk*. URL: <https://www.reed.co.uk/career-advice/four-things-you-shouldnt-see-in-a-job-advert/> (date of access: 22.05.2023).
12. Забаштанська Т., Роговий А., Ребенюк А. Дискримінаційна реклама: досвід регулювання країн Європейського Союзу та України. *Problems and prospects of economic and management*. 2019. № 3(19). С. 53–59. URL: [https://doi.org/10.25140/2411-5215-2019-3\(19\)-53-59](https://doi.org/10.25140/2411-5215-2019-3(19)-53-59) (дата звернення: 22.05.2023).
13. Центр реклами Facebook. URL: [https://www.facebook.com/ad\\_center/](https://www.facebook.com/ad_center/) (date of access: 22.05.2023).
14. Discriminatory practices. *Transparency Center*. URL: <https://transparency.fb.com/uk-ua/policies/ad-standards/unacceptable-content/discriminatory-practices/> (date of access: 22.05.2023).
15. About reaching new audiences. *Business Help Center*. URL: <https://www.facebook.com/business/help/717368264947302?id=176276233019487> (date of access: 22.05.2023).
16. Ellis E., Watson P. Exceptions to the non-discrimination principle. *EU Anti-Discrimination Law*. 2012. P. 380–437. URL: <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780199698462.003.0009> (date of access: 22.05.2023).
17. Angwin J., Parris Jr T. Facebook lets advertisers exclude users by race. *ProPublica*. URL: <https://www.propublica.org/article/facebook-lets-advertisers-exclude-users-by-race> (date of access: 22.05.2023).

Григор'єва Х. А.

*докторка юридичних наук, доцентка,  
доцентка кафедри аграрного, земельного та екологічного права  
Національний університет «Одеська юридична академія»*

## ЗЕМЕЛЬНО-ПРАВОВІ, ЕКОЛОГІЧНІ ТА КАДАСТРОВІ ПИТАННЯ РОЗМІЩЕННЯ СОНЯЧНИХ ЕЛЕКТРОСТАНЦІЙ: НАУКОВО-ПРАКТИЧНИЙ ПОГЛЯД

**Постановка проблеми.** Стрімкий розвиток сонячної енергетики в Україні протягом останніх десяти років вражав: у 2019 році наша держава увійшла до ТОП-10 країн світу за темпами розвитку зеленої енергетики, а у 2020 – у ТОП-5 європейських країн за темпами розвитку сонячної енергетики [1]. Проте такий підйом наштовхнувся на низку проблем, як внутрішніх, так і зовнішніх: непродумана еволюція законодавства, складнощі виконання зобов'язань за «зеленим» тарифом, втрата багатьох потужностей внаслідок ведення воєнних дій тощо. При цьому досвід становлення сонячної енергетики в Україні у другій половині 2010-х – на початку 2020-х років дає багато підстав для наукових роздумів щодо готовності вітчизняного законодавства до подальшого масштабування «зеленої» генерації. Справа у тому, що поява таких нетрадиційних об'єктів як сонячні електростанції породжує цілий комплекс наслідків для довкілля, суспільства, держави тощо. Однак при цьому специфіка таких наслідків законодавством не врахована повною мірою. Недостатньо всебічно врегульовано вплив сонячних електростанцій на навколишнє природне середовище та зворотній вплив довкілля на ці об'єкти альтернативної енергетики. Відповідні неузгодженості і прогалини відкриваються у процесі активного правозастосування. Саме тому на науку лягає завдання доктринально опрацювати законодавчі засади, судову практику та теоретичні здобутки у цій сфері з метою формування оптимальних шляхів удосконалення право-

вого регулювання альтернативної енергетики в цілому та сонячної енергетики зокрема. Особливо це актуалізується у світлі сучасної необхідності формування та укріплення енергетичної безпеки країни в умовах ведення воєнних дій та післявоєнного відновлення.

**Стан досліджень.** Правові проблеми розвитку альтернативної енергетики в Україні стали предметом наукової уваги таких учених як С. Д. Білоцький, О. В. Гафурова, Х. А. Григор'єва, М. А. Дейнега, Г. Д. Джумагельдієва, М. М. Заверюха, І. І. Каракаш, К. М. Караханян, О. Б. Кишко-Єрлі, Р. С. Кірін, М. В. Краснова, О. І. Кулик, С. А. Оболенська, А. В. Павлига, А. В. Пастух, Є. О. Платонова, Е. Ю. Рибнікова, Ю. М. Рудь, О. М. Савельєва, М. В. Чіпка та інші. У роботах указаних учених було розкрито окремі правові питання розвитку законодавчого забезпечення «зеленої» генерації в Україні. Особливу увагу правовому регулюванню саме сонячної енергетики приділили М. М. Кузьміна [2], А. В. Павлига [3], І. Є. Чумаченко [4–6], Т. Є. Харитонова [7–9] та деякі інші вітчизняні учені.

Дана стаття є продовженням циклу робіт автора, присвячених правовому забезпеченню геліоенергетики. У попередніх працях нами було виявлено основні тенденції еволюції сонячної енергетики у світі, обґрунтовано оптимальні шляхи законодавчого забезпечення подальшого розвитку вітчизняної геліоенергетики [10]; застосовано методологічний підхід, за якого геліоенергетичне природо-користування розглядається як комплексне

явище, що має власну специфіку, яка має бути врахована під час нормотворення та правозастосування; виявлено особливості правовідносин, що виникають під час використання енергії сонця для виробництва електричної енергії (геліоенергетичні правовідносини), на основі аналізу матеріалів теорії та практики [11–12]. При цьому потребують дослідження земельно-правові, екологічні та кадастрові аспекти розміщення та експлуатації сонячних електростанцій, аналіз яких дозволить виявити шляхи удосконалення чинного законодавства для подальшого розвитку альтернативної енергетики.

У зв'язку з цим **мета даної статті** полягає у виявленні на основі аналізу судової практики земельно-правових, екологічних та кадастрових проблемних питань, які виникають під час проектування, будівництва та експлуатації сонячних електростанцій, а також формування оптимальних шляхів удосконалення нормативно-правових засад у цій сфері.

**Виклад основного матеріалу.** Будівництво сонячних електростанцій (СЕС) в Україні тягне за собою низку різних наслідків. Окрім безумовно позитивних – зокрема, збільшення виробництва «зеленої» енергії, зменшення викидів у атмосферу, внесення вкладу в боротьбу зі змінами клімату – можна простежити також і деякі побічні результати бурхливого розвитку сонячної генерації. Такі неочевидні наслідки рельєфно проявляються, перш за все, на практиці. У зв'язку з цим аналіз накопиченої протягом останніх років судової практики демонструє деякі «вузькі» місця чинного законодавства, яке проявляє ознаки адаптації до появи нових об'єктів альтернативної енергетики в Україні.

У цьому дослідженні ми зупинимося на науково-практичному аналізі двох взаємопов'язаних питань: правові механізми охорони довкілля від потенційного негативного впливу сонячних електростанцій та правові засоби охорони таких електростанцій від зовнішніх можливих негативних впливів. Фактично, ці питання є сторонами однієї медалі – забезпечення опти-

мального існування сонячної електростанції в довкіллі. У рамках цієї статті ми пропонуємо започаткувати відповідні наукові розвідки з аналізу деяких репрезентативних судових справ. З цією метою ми вважаємо за доцільне структурувати дослідження шляхом виділення двох логічних блоків: охорона довкілля від впливу СЕС та охорона СЕС від впливу довкілля.

**Охорона довкілля від впливу СЕС.** Хоча сонячна енергетика вважається однією з найбільш безпечних для навколишнього природного середовища, вона все одно не знаходиться в ізолюваному герметичному просторі, і тому чинить певний вплив на довкілля. Так сталося, що в Україні законність будівництва та експлуатації СЕС часто оспорується з посиланням на порушення еколого-правових вимог. Показовим у цьому плані став цикл справ, які стосувалися будівництва трьох СЕС на Миколаївщині. У цих справах позивачами стали фізичні особи – жителі села та агропідприємство. Їхні вимоги були юридично диференційовані: а) окремо відносно трьох власників СЕС (ТОВ «ПІВІ ПРОГРЕСІВКА-БЕТА», ТОВ «ПІВІ ПРОГРЕСІВКА-АЛЬФА», ТОВ «ПІВІ ПРОГРЕСІВКА-ГАМА»); б) відносно предмету позову (по цивільним позовам заявники вимагали скасувати накази Головного управління Держгеокадастру про затвердження документації із землеустрою та надання земельних ділянок в оренду зі зміною цільового призначення, а також визнати недійсними договори оренди землі [13 – 18]; по адміністративним позовам вимагали визнати протиправними та скасувати дозволи на виконання будівельних робіт, видані Управлінням Державної архітектурно-будівельної інспекції [19 – 21]). Незважаючи на юридичну «еквілібристику» та формальну диференціацію, основний аргумент цих позовів полягав у такому.

Земельні ділянки під спірними сонячними електростанціями перебували у державній власності та відносилися до земель сільськогосподарського призначення. Після зміни цільового призначення на землі енергетики ці

земельні ділянки були передані в оренду під розміщення СЕС. Однак відповідні земельні ділянки територіально розташовані біля водойми – Тилігульського лиману та частково входять до його прибережної захисної смуги. Позивачі наполягали на тому, що цей об'єктивний факт є ключовим, адже, на їхню думку, він означає необхідність проводити оцінку впливу на довкілля (ОВД), якої здійснено не було під час планування та проектування трьох СЕС. На їхній погляд, прибережна захисна смуга є складовою земель водного фонду, а відповідно до ч. 3 ст. 3 Закону України «Про оцінку впливу на довкілля» може мати значний вплив на довкілля та підлягає оцінці впливу на довкілля *«прокладання кабелів, ... на землях водного фонду»* [22].

Розглядаючи цю правову ситуацію щодо трьох сусідніх СЕС, суди дійшли висновку про законність будівництва та функціонування електростанцій без проведення ОВД. Основна аргументація щодо цього спірного питання зводиться до того, що: а) прибережна захисна смуга може бути встановлена на землі будь-якої категорії, а не виключно на землях водного фонду; б) за даними Державного земельного кадастру відповідні земельні ділянки віднесені до земель енергетики і на них встановлено обмеження використання у вигляді прибережної захисної смуги; в) профільне відомство – Держводагенство своїм листом визнало вказані земельні ділянки такими, що не відносяться до водного фонду, а отже, погодження будь-яких юридичних дій щодо них не відносяться до його компетенції.

У цих справах показовим є той факт, що відомості Державного земельного кадастру були практично поставлені під сумнів, адже, на думку позивачів, такі відомості не відповідали законодавчим вимогам. Характерно, що і суди під час розгляду цих справ не сприймали інформацію з Державного земельного кадастру як аксіоматичну, адже для підтвердження правового режиму земельних ділянок бралися до уваги і лист Держводагенства, і експертний звіт консалтингової компанії.

Отже, спори щодо будівництва та експлуатації СЕС на Миколаївщині поставили кілька важливих питань: а) чи можна будувати СЕС у прибережній захисній смузі морського лиману? б) чи є необхідним проведення ОВД під час проектування і надання дозволу на будівництво СЕС, якщо земельна ділянка знаходиться у прибережній захисній смузі? в) чи є оптимальною та правова конструкція щодо оцінки потенційного негативного впливу СЕС, яка передбачена чинним законодавством?

Спроба відповісти на ці питання висвітлює деякі глибші проблеми. Так, ситуація, що склалася відносно трьох СЕС, додатково розкриває проблему узгодження земельного, водного та екологічного законодавства.

Отже, Закон України «Про оцінку впливу на довкілля» вимагає проведення оцінки у випадку прокладання кабелів *«на землях водного фонду»*. Звернення до ст. 58 ЗК України «Склад земель водного фонду» та ст. 4 ВК України «Землі водного фонду» демонструють тотожний підхід у розумінні цієї категорії (за винятком того, що ЗК України додатково до земель водного фонду відносить штучно створені земельні ділянки в межах акваторій морських портів). Серед іншого, ЗК і ВК України одноставні у тому, що до земель водного фонду належать *«землі, зайняті прибережними захисними смугами вздовж морів, річок та навколо водойм, крім земель, зайнятих лісами»* [23, 24]. Тобто з цього випливає, що законодавець нібито автоматично розповсюджує правовий режим категорії земель водного фонду на вказані земельні ділянки прибережних захисних смуг. Додатково це підтверджується тим, що у ЗК України статті щодо прибережних захисних смуг та обмежень у використанні таких земель включені до Гл. 12 «Землі водного фонду». Насправді, у первісній редакції ЗК України це було абсолютно логічно та несуперечливо.

Однак логіка законодавця була порушена, коли було прийнято Закон України «Про внесення змін до Водного і Земельного кодексів України щодо прибережних захисних



смуг» від 02.12.2010 року [25]. Цим Законом ст. 60 ЗК України було доповнено абзацом 4 ч. 3 такого змісту: *«прибережні захисні смуги встановлюються на земельних ділянках усіх категорій земель, крім земель морського транспорту»*. Як зазначалося у пояснювальній записці до цього законопроекту, реалізація зокрема даного положення мала створити *«умови для розв'язання проблем прибережних смуг Азовського та Чорного морів та сприяти зменшенню негативного впливу на навколишнє природне середовище»* [26]. Однак разом із цим було закладено основу для майбутніх спірних ситуацій, на кшталт аналізованих справ щодо розміщення СЕС. Це додатково ілюструє тезу, висловлену О. М. Дроваль, про те, що *«розвиток законодавства щодо земель водного фонду був неоднорідним й неоднотимчасним»* [27].

Прибережна захисна смуга розглядається земельним та водним законодавством як обмеження у використанні земель. При цьому ст. 62 ЗК України передбачає, що режим господарської діяльності на земельних ділянках прибережних захисних смуг морів, заток та лиманів встановлюється законом. Таким спеціальним Законом виступає, зокрема, ВК України. До 2011 року водним законодавством у межах прибережної захисної смуги морів, заток і лиманів дозволялося лише будівництво санаторіїв та інших лікувально-оздоровчих закладів. Однак тим же Законом України «Про внесення змін до Водного і Земельного кодексів України щодо прибережних захисних смуг» від 02.12.2010 року було суттєво розширено перелік можливих видів діяльності у прибережній захисній смузі морів, заток та лиманів. Зокрема, було передбачено, що така прибережена захисна смуга може використовуватися для будівництва *«об'єктів, що виробляють енергію за рахунок використання енергії вітру, сонця і хвиль, об'єктів постачання, розподілу, передачі (транспортування) енергії»*.

Отже, за результатами цих нормотворчих кроків, по-перше, прямо допускається розміщення у межах прибережної захисної смуги

моря, затоки та лиману об'єктів сонячної енергетики; по-друге, прибережена захисна смуга моря, затоки та лиману може встановлюватися на землях будь-якої категорії земель, у т.ч. на землях енергетики; по-третє, прибережна захисна смуга має юридичну природу обмеження у використанні земель, і тому відомості про неї мають бути внесені до Державного земельного кадастру.

Однак при цьому науково-практична проблема щодо проведення ОВД під час проектування СЕС не вирішена повною мірою. Хоча формально суди прийняли правильні, обґрунтовані чинним законодавством рішення, визнавши, що будівництво СЕС у прибережній захисній смузі лиману не потребувало проведення ОВД, деякі питання все одно залишаються. Яку мету переслідував нормотворець, формулюючи норму права саме у такий спосіб *«прокладення кабелів ... на землях водного фонду»*? Чи досягається така мета з огляду на фактичний стан чинного земельного та водного законодавства? Для відповіді на ці питання варто проаналізувати дану правову ситуацію більш детально.

Оскільки контакт води з електричним обладнанням, джерелами та носіями електричного струму здатен призвести до значних шкідливих наслідків (травмування людей, виведення з ладу техніки, загибель рослин і тварин, виникнення пожеж тощо), цілком закономірним виглядає передбачення окремого випадку такої діяльності у Законі України «Про оцінку впливу на довкілля». Однак нормотворець, використовуючи поняття «землі водного фонду» цілком логічно прагнув охопити увесь їх склад, який практично слово в слово продубльований у ЗК і ВК України. Зокрема, за цими статтями поняттям земель водного фонду охоплюються і прибережні захисні смуги. Логічно припустити, що поняття «землі водного фонду» вжиті у ст. 3 Закону України «Про оцінку впливу на довкілля» саме як найбільш узагальнююче поняття, щоб охопити усі потенційно небезпечні випадки.

Проте в результаті проаналізованих нормотворчих дій склалася ситуація, за якої частина господарських проєктів «випадає» з числа тих, які мають проходити аналіз на потенційний вплив на довкілля. Так сталося і в нашому прикладі по трьом СЕС на Миколаївщині. На нашу думку, це може оцінюватися двозначно.

З одного боку, це можна оцінювати як спрощення ведення бізнесу в сфері альтернативної енергетики. Однак, на наше переконання, дана ситуація не може кваліфікуватися як дерегуляція (свідоме цілеспрямоване усунення зайвих правових перешкод для тієї чи іншої діяльності), адже така ситуація склалася поза прямою волею законодавця, стала результатом неузгодженості між правовими нормами. З іншого боку, незаплановане випадання частини бізнес-проєктів зі сфери обов'язкового проведення ОВД може нести негативні екологічні та соціальні наслідки. Зважаючи ці протилежні позиції, ми все-таки схилиємося до пріоритету останньої. У зв'язку з цим ми вважаємо, що неузгодженість земельного, водного та екологічного законодавства у цій частині має бути усунута.

Для цього ми бачимо два доцільні кроки:

*Земельно-правовий.* Він полягає у тому, щоб привести до ладу земельне та водне законодавство у частині регулювання правового режиму прибережної захисної смуги. Зокрема, оскільки вона не прив'язана жорстко до категорії земель водного фонду і може відноситися до земель будь-якої категорії, недоречно зберігати положення щодо таких смуг у Гл. 12 ЗК України «Землі водного фонду». Логічніше такі норми виглядали би у Гл. 18 «Обмеження прав на землю». Такі пропозиції неодноразово лунали у вітчизняній науковій літературі [28, 29];

*Еколого-правовий.* Його зміст полягає у тому, щоб уточнити норми Закону України «Про оцінку впливу на довкілля» з урахуванням специфіки вітчизняного земельного та водного законодавства. Зокрема, доцільно удосконалити формулювання ч. 3 ст. 3 Закону

та викласти її норму в такій редакції: «Друга категорія видів планованої діяльності та об'єктів, які можуть мати значний вплив на довкілля та підлягають оцінці впливу на довкілля, включає: ... прокладання кабелів, трубопроводів та інших комунікацій на землях водного фонду та у межах прибережених захисних смуг».

*Охорона СЕС від впливу інших об'єктів.*

Судова практика останніх років виявила не тільки ті правові ситуації, в яких СЕС є джерелом потенційної небезпеки. Аналіз матеріалів судових справ та винесених по ним рішень демонструє незахищеність СЕС у ситуаціях, коли їх належному оптимальному функціонуванню загрожують інші об'єкти. Яскравим прикладом може стати справа, позивачем за якою став власник сонячної (фотовольтаїчної) електростанції ТОВ «Екотехнік Миньківці» на Хмельниччині. Відповідно до обставин справи ТОВ отримало право оренди на земельну ділянку під будівництво СЕС. Однак через рік на відстані 126 м від електростанції ТОВ «Лайфселл» почало зводити базову станцію. Власник СЕС звернувся до суду, оскільки вважав свої права порушеними: вежа зв'язку затінятиме сонячні панелі і таким чином створює перешкоди у користуванні орендованою земельною ділянкою за її цільовим призначенням. У результаті судового розгляду було підтверджено законність будівництва базової станції, незважаючи на заперечення власника СЕС [30–32].

Ця ситуація виявляє ще одну проблему, яка супроводжує стрімкий розвиток альтернативної енергетики в Україні. Так, чинне законодавство не передбачає того, що в електростанції може бути певна об'єктивна потреба в особливій охоронній зоні.

Так, Законом України «Про землі енергетики та правовий режим спеціальних зон енергетичних об'єктів» передбачено, що «охоронні зони встановлюють ... навколо електростанцій... для забезпечення нормальних умов експлуатації об'єктів енергетики, запобігання ушкодженню, а також зменшення

їх негативного впливу на людей та довкілля, суміжні землі та інші природні об'єкти» [33]. При цьому розміри таких охоронних зон встановлюються Кабінетом Міністрів України. Додатково у ст. 25 Закону закріплено, що «межі спеціальних зон об'єктів енергетики зазначаються у документації із землеустрою з часу надання земельної ділянки для будівництва відповідного об'єкта» [33]. Власники та користувачі земельних ділянок в межах спеціальних зон об'єктів енергетики не позбавляються своїх прав на такі землі, однак їм видається «кадастровий план їх земельних ділянок з нанесеними межами спеціальних зон, а також письмовий перелік обмежень та обтяжень щодо використання земель у цих зонах» [33]. На нашу думку, такі загальні законодавчі вимоги є цілком логічними, однак чи є вони достатніми для охорони такого специфічного об'єкта як СЕС та задоволення його законних інтересів?

Аналіз судових рішень у справі щодо загінення сонячних панелей демонструє недостатній ступінь такої захищеності. По-перше, обмеження у використанні земельних ділянок у межах охоронних зон СЕС не передбачають регулювання висотності забудови. По-друге, Закон України «Про землі енергетики та правовий режим спеціальних зон енергетичних об'єктів» передбачає, що «межі охоронних та санітарно-захисних зон об'єктів енергетики зазначаються в містобудівній документації, документації із землеустрою та кадастрових планах» [33]. На нашу думку, було би доцільно прямо вказати у Законі на те, що відомості про конкретний зміст обмежень

у використанні земельних ділянок у межах охоронних зон об'єктів енергетики повинні вноситися до Державного земельного кадастру. Це би посприяло попередженню порушень прав та законних інтересів СЕС.

**Висновки.** Науково-практичний аналіз низки релевантних судових справ, в яких сонячні електростанції зазнавали зовнішнього впливу та навпаки ставали фактором впливу на довкілля, дозволили сформулювати деякі висновки.

По-перше, виявлено неузгодженості між земельним, водним та екологічним законодавством у частині проведення оцінки впливу на довкілля під час проектування розміщення сонячних електростанцій у межах прибережної захисної смуги морів, заток та лиманів. Запропоновано уточнити норми Закону України «Про оцінку впливу на довкілля» та внести необхідні зміни до ЗК України з метою усунення виявлених недоліків.

По-друге, встановлено низький ступінь врахування специфічних потреб сонячних електростанцій в обмеженій висотності навколишніх об'єктів у межах охоронної зони. Запропоновано використовувати, зокрема, потенціал Державного земельного кадастру для попередження порушень прав та законних інтересів власників сонячних електростанцій у таких випадках.

Дослідження інших граней правового регулювання сонячної енергетики формує потенціал для подальших наукових розвідок, на основі яких може бути продовжено процес ефективного удосконалення вітчизняного законодавства у сфері «зеленої» енергетики.

#### Анотація

Поява таких нетрадиційних об'єктів як сонячні електростанції породжує цілий комплекс наслідків для довкілля, суспільства, держави тощо. Однак при цьому специфіка таких наслідків законодавством не врахована повною мірою.

У цьому дослідженні проведено науково-практичний аналіз двох взаємопов'язаних питань: правові механізми охорони довкілля від потенційного негативного впливу сонячних електростанцій та правові засоби охорони таких електростанцій від зовнішніх можливих негативних впливів. Фактично, ці питання є сторонами однієї медалі – забезпечення оптимального існування сонячної електростанції в довкіллі. У рамках цієї статті ми пропонуємо започаткувати

відповідні наукові розвідки з аналізу деяких репрезентативних судових справ. Науково-практичний аналіз низки релевантних судових справ, в яких сонячні електростанції зазнавали зовнішнього впливу та навпаки ставали фактором впливу на довкілля, дозволили сформулювати деякі висновки.

По-перше, виявлено неузгодженості між земельним, водним та екологічним законодавством у частині проведення оцінки впливу на довкілля під час проєктування розміщення сонячних електростанцій у межах прибережної захисної смуги морів, заток та лиманів. Запропоновано уточнити норми Закону України «Про оцінку впливу на довкілля» та внести необхідні зміни до ЗК України з метою усунення виявлених недоліків.

По-друге, встановлено низький ступінь врахування специфічних потреб сонячних електростанцій в обмеженій висотності навколишніх об'єктів у межах охоронної зони. Запропоновано використовувати, зокрема, потенціал Державного земельного кадастру для попередження порушень прав та законних інтересів власників сонячних електростанцій у таких випадках.

Дослідження інших граней правового регулювання сонячної енергетики формує потенціал для подальших наукових розвідок, на основі яких може бути продовжено процес ефективного удосконалення вітчизняного законодавства у сфері «зеленої» енергетики.

**Ключові слова:** альтернативна енергетика, сонячна енергетика, геліоенергетика, відновлювана енергетика, прибережна захисна смуга, Державний земельний кадастр, оцінка впливу на довкілля, охоронна зона.

### **Hryhorieva K. A. Land-legal, environmental and cadastral issues of location of solar power plants: a scientific and practical view**

#### **Summary**

The appearance of such non-traditional objects as solar power plants generates a whole set of consequences for the environment, society, the state, etc. However, the specifics of such consequences are not fully taken into account by the legislation.

This study carried out a scientific and practical analysis of two interrelated issues: legal mechanisms for environmental protection from the potential negative impact of solar power plants and legal means of protecting such power plants from external possible negative impacts. In fact, these issues are sides of the same coin – ensuring the optimal existence of a solar power plant in the environment. Within the framework of this article, we propose to initiate relevant scientific investigations based on the analysis of some representative court cases. A scientific and practical analysis of a number of relevant court cases in which solar power plants were subjected to external influence and, conversely, became a factor of influence on the environment, made it possible to formulate some conclusions.

First of all, inconsistencies between land, water and environmental legislation have been identified in terms of environmental impact assessment during the design of placement of solar power plants within the coastal protective strip of seas, bays and estuaries. It is proposed to clarify the norms of the Law of Ukraine “On Environmental Impact Assessment” and to make the necessary changes to the Land Code of Ukraine in order to eliminate the identified shortcomings.

Secondly, a low degree of consideration of the specific needs of solar power plants in the limited height of the surrounding objects within the protection zone was established. It is proposed to use, in particular, the potential of the State Land Cadaster to prevent violations of the rights and legitimate interests of owners of solar power plants in such cases.

The study of other aspects of the legal regulation of solar energy forms the potential for further scientific research, on the basis of which the process of effective improvement of domestic legislation in the field of “green” energy can be continued.

**Key words:** alternative energy, solar energy, renewable energy, coastal protection strip, State Land Cadaster, environmental impact assessment, protection zone.

**Список використаних джерел:**

1. Ігнат'єв С. Зелена енергетика в Україні на межі банкрутства. Що далі? URL: <https://www.epravda.com.ua/columns/2022/04/10/685513/>
2. Кузьміна М. М. Розвиток сонячної енергетики в Україні. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія «Право»*. 2014. Вип. 29. Т. 1. С. 183–186.
3. Павлига А. В. Щодо використання агровольтаїки в Україні: проблематика питання. *Верховенство права у процесі державотворення та захисту прав людини в Україні* : матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (Одеса 12–13 лютого 2021 року). Одеса : ГО «Причорноморська фундація права», 2021. С. 44–45.
4. Чумаченко І. Є. Еволюція законодавства про сонячну енергетику в Україні. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2021. № 11. С. 352–356.
5. Чумаченко І. Є. Питання правового забезпечення використання сонячної енергії в Україні. *На сторожі земельного ладу: до 20-річчя Земельного кодексу України* : матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (Київ, 26 листопада 2021 року). Київ, 2021.
6. Чумаченко І. Є. Сучасні тенденції правового стимулювання розвитку сонячної енергетики в Україні. *Ефективність регулювання екологічних, природоресурсних та космічних відносин для сталого розвитку: право, інституції, сучасні інформаційні технології* : матеріали Всеукр. наук.-практ. конф. до 30-річчя Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» та 20-річчя Земельного кодексу України (Київ, 12 листопада 2021 року). Київ: Видавництво «Наукова столиця», 2021. С. 142–144.
7. Харитоновна Т. Є. Правові особливості використання земель для потреб сонячної енергетики. *Актуальні проблеми земельного, аграрного, екологічного та природоресурсного права: матеріали круглого столу* (Харків, 10 грудня 2021 року). Харків: Юрайт, 2021. С. 275 – 279.
8. Харитоновна Т. Є. Деякі проблеми використання об'єктів альтернативної енергетики на землях сільськогосподарського призначення. *Актуальні правові проблеми інноваційного розвитку агросфери* : матер. наук.-практ. конф. (Харків, 20 листопада 2020 року). Харків, 2020. С. 273–276.
9. Харитоновна Т. Є., Григор'єва Х. А. Особливості правового регулювання сонячної та вітрової енергетики в Україні. *Європейський вибір України, розвиток науки та національна безпека в реаліях масштабної військової агресії та глобальних викликів XXI століття (до 25-річчя Національного університету «Одеська юридична академія» та 175-річчя Одеської школи права)* : у 2 т. : матеріали Міжнар.наук.-практ. конф. (Одеса, 17 червня 2022 року) / за загальною редакцією С. В. Ківалова. Одеса: Видавничий дім «Гельветика», 2022. Т. 1. С. 626–628.
10. Григор'єва Х. Правове забезпечення сонячної енергетики в Україні: між протекцією, конкуренцією та байдужістю. *Юридичний вісник*. 2021. № 6. С. 41–51.
11. Харитоновна Т. Є., Григор'єва Х. А. Особливості геліоенергетичних правовідносин в Україні (на матеріалах практики). *Часопис Київського університету права*. 2021. Вип. 3. С. 224–231.
12. Григор'єва Х. А. Сонячна енергетика і довкілля: правові грані взаємодії. *Актуальні проблеми земельного, аграрного, екологічного та природоресурсного права* : матеріали наук.-практ. конф. (Харків, 10 грудня 2021 року) / за заг. ред. А. П. Гетьмана, М. В. Шульги. Харків : Юрайт, 2021. С. 56–60.
13. Рішення Березанського районного суду Миколаївської області від 18 березня 2021 року у справі № 489/3873/20. URL: <https://zakononline.com.ua/court-decisions/show/95927631>

14. Постанова Миколаївського апеляційного суду від 26 травня 2021 року у справі № 489/3873/20. URL: <https://zakononline.com.ua/court-decisions/show/97295566>
15. Постанова Верховного Суду від 24 грудня 2021 року у справі № 489/3873/20. URL: <https://zakononline.com.ua/court-decisions/show/102221697>
16. Рішення Березанського районного суду Миколаївської області від 18 березня 2021 року у справі № 489/3874/20. URL: <https://zakononline.com.ua/court-decisions/show/95927634>
17. Постанова Миколаївського апеляційного суду від 25 травня 2021 року у справі № 489/3874/20. URL: <https://zakononline.com.ua/court-decisions/show/97192480>
18. Постанова Верховного Суду від 23 грудня 2021 року у справі № 489/3874/20. URL: <https://zakononline.com.ua/court-decisions/show/102221692>
19. Рішення Миколаївського окружного адміністративного суду від 11 березня 2021 року № 400/2932/20. URL: <https://zakononline.com.ua/court-decisions/show/95714554>
20. Постанова П'ятого апеляційного адміністративного суду від 01 липня 2021 року у справі № 400/2932/20. URL: <https://zakononline.com.ua/court-decisions/show/98009418>
21. Постанова Верховного Суду від 01 листопада 2021 року у справі № 400/2932/20. URL: <https://zakononline.com.ua/court-decisions/show/100722971>
22. Про оцінку впливу на довкілля: Закон України від 23.05.2017 року. *Відомості Верховної Ради*. 2017. № 29. Ст. 315.
23. Земельний кодекс від 25 жовтня 2001 року. *Відомості Верховної Ради України*. 2002. № 3–4. Ст. 27.
24. Водний кодекс України від 06.06.1995 року. *Відомості Верховної Ради України*. 1995. № 24. Ст. 189.
25. Про внесення змін до Водного і Земельного кодексів України щодо прибережних захисних смуг: Закон України від 02.12.2010 року. *Відомості Верховної Ради України*. 2011. № 18. Ст. 122.
26. Пояснювальна записка до Проекту Закону про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо прибережних захисних смуг. URL: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_2?pf3516=2642&skl=7](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_2?pf3516=2642&skl=7)
27. Дроваль О. М. Визначення та склад земель водного фонду України. *Теорія і практика правознавства*. 2016. Вип. 1(9).
28. Пересоляк В. Правовий режим водоохоронної зони та прибережної захисної смуги. *Науковий вісник Ужгородського університету. Серія «Право»*. 2011. Вип. 15. С. 118–123.
29. Коваленко І. І., Балакірева Ю. О. Деякі особливості правового режиму водоохоронних зон та прибережних захисних смуг. *Актуальні проблеми держави і права*. 2019. Вип. 82. С. 85 – 90.
30. Рішення Господарського суду Хмельницької області від 27 липня 2021 року у справі № 924/354/21. URL: <https://zakononline.com.ua/court-decisions/show/98606681>
31. Постанова Північно-західного апеляційного господарського суду від 09 листопада 2021 року у справі № 924/354/21. URL: <https://zakononline.com.ua/court-decisions/show/101237897>
32. Постанова Верховного Суду від 15 лютого 2022 року у справі № 924/354/21. URL: <https://zakononline.com.ua/court-decisions/show/103371144>
33. Про землі енергетики та правовий режим спеціальних зон енергетичних об'єктів: Закон України від 09.07.2010 року. *Відомості Верховної Ради*. 2011. № 1. Ст. 1.

Зайкіна Г. М.

кандидат економічних наук,  
докторант

Науково-дослідний інститут публічного права

## НОРМАТИВНО-ПРАВОВИЙ МАСИВ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ УПРАВЛІННЯ ЗАЛІЗНИЧНИМ ТРАНСПОРТОМ ЗАГАЛЬНОГО КОРИСТУВАННЯ В УКРАЇНІ

**Актуальність теми.** Існування транспортної системи як складного об'єкта державно-управлінського впливу, її особливе значення для розвитку економіки будь-якої держави визначає необхідність проведення глибоких наукових досліджень з метою вироблення підходів щодо підвищення ефективності функціонування транспортної системи, результативності здійснення управління нею уповноваженими органами, їх посадовими особами. Відсутність погодженої роботи транспортних відомств – одна з основних причин зниження конкурентоспроможності ринку транспортних послуг в Україні [11, с. 248–255].

Досвід реформування галузі свідчить про те, що на залізничному транспорті з'явилася необхідність у ліквідації протиріч, що виникають останнім часом на залізничному комплексі, між структурним підрозділом, залізницею і галуззю в цілому тому, що кожний рівень найчастіше має свої цілі, відмінні від цілей вищестоящого управлінського рівня. Подальше вдосконалення управління галуззю має ґрунтуватися на відповідній законодавчій базі [11, с. 248–255].

Огляд останніх досліджень. Правові питання функціонування та адміністрування залізничного транспорту в Україні розкривали у своїх роботах такі вчені як І. Аксьонов, В. Бабич, Ю. Бараш, І. Булгакова, О. Дейнека, Е. Деркач, В. Дикань, Н. Колеснікова, А. Міщенко, Л. Позднякова, Р. Прокоп'єв, І. Рудяга, Д. Тимоха, та інші.

Однак, в аспекті функціонування залізничного транспорту в Україні важливий симбіоз господарського, адміністративного та фінансового права, що ускладнює цю тематику та зумовлює необхідність наукових досліджень.

**Мета статті** полягає в тому, щоб на основі використання системи методів наукового пізнання охарактеризувати нормативно-правовий масив забезпечення управління залізничним транспортом загального користування в Україні.

Виклад основних положень. Відносини, пов'язані з діяльністю транспорту, регулюються Законом України «Про транспорт» від 10 листопада 1994 року № 232/94-ВР, кодексами (статутами) окремих видів транспорту, іншими актами законодавства України. Нормативні акти, які визначають умови перевезень, порядок використання засобів транспорту, шляхів сполучення, організації безпеки руху, охорони громадського порядку, пожежної безпеки, санітарні та екологічні вимоги, що діють на транспорті, є обов'язковими для власників транспорту і громадян, які користуються послугами транспорту та шляхами сполучення [4].

Відповідно, основою ідейним є Закон України «Про транспорт» від 10 листопада 1994 року № 232/94-ВР, що визначає правові, економічні, організаційні та соціальні основи діяльності транспорту [4].

Законодавство про залізничний транспорт загального користування складається із законів України «Про транспорт», «Про особ-

ливості утворення акціонерного товариства залізничного транспорту загального користування», Закону України «Про залізничний транспорт», Статуту залізниць України, який затверджується Кабінетом Міністрів України, та інших актів законодавства України. Нормативно-правові акти, що визначають порядок і умови перевезень, користування засобами залізничного транспорту загального користування, безпеки руху, охорони праці, забезпечення громадського порядку, перетину залізничних колій іншими видами транспорту і комунікаціями, пожежної безпеки, санітарні норми та правила на залізничному транспорті України, є обов'язковими для всіх юридичних і фізичних осіб на території України [2].

Закон України «Про залізничний транспорт» від 4 липня 1996 року № 273/96-ВР визначає основні правові, економічні та організаційні засади діяльності залізничного транспорту загального користування, його роль в економіці і соціальній сфері України, регламентує його відносини з органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, іншими видами транспорту, пасажирями, відправниками та одержувачами вантажів, багажу, вантажобагажу і пошти з урахуванням специфіки функціонування цього виду транспорту як єдиного виробничо-технологічного комплексу [2].

Акціонерне товариство «Українська залізниця» (далі – товариство) є юридичною особою, що утворене відповідно до Закону України «Про особливості утворення акціонерного товариства залізничного транспорту загального користування», постанови Кабінету Міністрів України від 25 червня 2014 р. № 200 «Про утворення публічного акціонерного товариства “Українська залізниця”» та діє відповідно до Статуту акціонерного товариства «Українська залізниця» затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 2 вересня 2015 р. № 735 [1; 5].

Закон України «Про особливості утворення акціонерного товариства залізничного транспорту загального користування» визна-

чає правові, економічні та організаційні особливості утворення акціонерного товариства залізничного транспорту загального користування, 100 відсотків акцій якого належать державі, управління і розпорядження його майном та спрямований на забезпечення економічної безпеки і захисту інтересів держави [5].

Окрім того, землі, що надаються в користування для потреб залізничного транспорту, визначаються відповідно до Земельного кодексу України та Закону України «Про транспорт» [2].

Значну роль також слід виділити Господарському кодексу України, що визначає основні засади господарювання в Україні і регулює господарські відносини, що виникають у процесі організації та здійснення господарської діяльності між суб'єктами господарювання, а також між цими суб'єктами та іншими учасниками відносин у сфері господарювання [9].

Умови та порядок організації перевезень, нормативи якості вантажних перевезень (терміни доставки, безпека перевезень, схоронність вантажів) та обслуговування пасажирів, відправників і одержувачів вантажів визначаються Статутом залізниць України, Правилами перевезень вантажів та Правилами перевезень пасажирів, багажу, вантажобагажу та пошти залізничним транспортом України [2].

Статут залізниць України визначає обов'язки, права і відповідальність залізниць, а також підприємств, організацій, установ і громадян, які користуються залізничним транспортом. Статутом регламентуються порядок укладання договорів, організація та основні умови перевезення вантажів, пасажирів, багажу, вантажобагажу і пошти, основні положення експлуатації залізничних під'їзних колій, а також взаємовідносини залізниць з іншими видами транспорту. Дія Статуту поширюється на перевезення залізничним транспортом вантажів, пасажирів, багажу, вантажобагажу і пошти, у тому числі на перевезення вантажів, навантаження і розвантаження яких відбувається на залізничних під'їзних коліях незалежно від форм власності, які не



належать до залізничного транспорту загального користування (далі – залізничні під'їзні колії). Перевезення вантажів, пасажирів, багажу, вантажобагажу і пошти залізницями, що будуються, до здавання їх у постійну експлуатацію здійснюється згідно з порядком, який визначають власник або орган управління будівництва та відповідна залізниця [10].

Трудові відносини працівників залізничного транспорту загального користування регулюються на підставі Кодексу законів про працю України, Положення «Про дисципліну працівників залізничного транспорту України», іншими актами законодавства України про працю. Особливості умов праці, соціально-побутового і житлового забезпечення, режиму робочого часу та часу відпочинку окремих категорій працівників залізничного транспорту загального користування, робота яких безпосередньо пов'язана з рухом поїздів, встановлюються АТ «Укрзалізниця» згідно з чинним законодавством України за погодженням з галузевими профспілками. Працівники залізничного транспорту загального користування, які здійснюють обслуговування пасажирів, працевлаштовуються за контрактною формою трудового договору. Перелік категорій працівників залізничного транспорту, які працевлаштовуються за контрактною формою трудового договору, затверджується Кабінетом Міністрів України. Дисципліна працівників залізничного транспорту загального користування регулюється чинним законодавством України та Положенням «Про дисципліну працівників залізничного транспорту України» [2].

Щодо підзаконних актів, то серед них можна виділити акти, що визначають правовий статус суб'єктів управління залізничним транспортом загального користування в Україні (наприклад, Положення про Міністерство розвитку громад, територій та інфраструктури України тощо) та акти, що встановлюють особливості правового механізму забезпечення управління залізничним транспортом загального користування в Україні.

Важливим стратегічним актом є Національна транспортна стратегія України на період до 2030 року, що схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 30 травня 2018 р. № 430-р, що визначає пріоритети комплексного формування транспортної політики та ефективного державного управління, основні напрями розвитку транспортної галузі на період до 2030 року. Метою Стратегії є створення інтегрованого до світової транспортної мережі безпечно функціонуючого та ефективного транспортного комплексу України, задоволення потреб населення у перевезеннях та покращення умов ведення бізнесу для забезпечення конкурентоспроможності та ефективності національної економіки. Реалізація Стратегії сприятиме наближенню України до ЄС, оскільки вона стосується запровадження Угоди про асоціацію та створення умов, які сприятимуть поступовій інтеграції України у внутрішній ринок ЄС; підвищенню якості надання транспортних послуг, ефективному впровадженню адміністративної реформи, боротьбі з корупцією, прозорості прийняття рішень, чіткому розмежуванню функцій та розподілу повноважень між органами виконавчої влади та суб'єктами господарювання, забезпеченню створення рівних умов для надання транспортних послуг. Імплементация положень Стратегії дасть змогу посилити інституціональну спроможність організацій, залучених до процесу гармонізації законодавства України із ЄС, та створить підстави посилення механізму здійснення контролю за його впровадженням для отримання високотехнологічної транспортної системи [7].

Одним із вагомих актів є Основні засади здійснення державної власності щодо акціонерного товариства «Українська залізниця», що затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 12 червня 2019 р. № 628, що визначають: 1) основні цілі та пріоритети, згідно з якими держава здійснює повноваження з управління корпоративними правами щодо акціонерного товариства «Українська

залізниця»; 2) очікувані результати діяльності товариства у 2019–2023 роках; 3) основні принципи та механізми корпоративного управління товариством. Робота загальних зборів, наглядової ради та правління товариства повинна проводитися з урахуванням цих основних засад [6].

Ще одним прикладом підзаконного врегулювання є Положення про систему управління безпекою руху на залізничному транспорті, що затверджено Наказом Міністерства інфраструктури України 24 грудня 2020 року № 842 та визначає структуру і функціонування систем управління безпекою руху на залізничному транспорті України [8].

Загалом, нормативно-правовий масив забезпечення управління залізничним транспортом загального користування в Україні характеризується наявністю широкого спектру законодавчих та підзаконних правових актів, які регулюють діяльність залізничного транспорту відповідно до вимог національних та міжнародних стандартів для задоволення суспільних потреб.

Особливістю нормативно-правового масиву забезпечення управління залізничним транспортом загального користування в Україні є симбіоз спеціалізованих законодавчих актів адміністративного, господарського, тру-

дового, фінансового та екологічного права, що сукупно формують ідентифікаційні ознаки механізму управління залізничним транспортом загального користування в Україні.

Основними нормативними актами щодо забезпечення управління залізничним транспортом загального користування в Україні є закони України «Про транспорт» та «Про залізничний транспорт», що спеціалізованими нормативними актами, що закріплюють національну модель системи державного регулювання залізничного транспорту.

Серед нормативних актів забезпечення управління залізничним транспортом загального користування в Україні виділяються законодавчі акти, якими встановлена правосуб'єктність акціонерного товариства «Укрзалізниця».

Підзаконні акти різняться за внутрішніми напрямками управління залізничним транспортом загального користування в Україні, серед яких виділяються акти щодо:

- стратегічного розвитку залізничної інфраструктури;
- забезпечення безпеки залізничного транспорту;
- дотримання екологічних стандартів при використанні залізничного транспорту;
- підтримки якості надання транспортних послуг тощо.

### Анотація

**Мета статті** полягає в тому, щоб на основі використання системи методів наукового пізнання охарактеризувати нормативно-правовий масив забезпечення управління залізничним транспортом загального користування в Україні. З'ясовано, що умови та порядок організації перевезень, нормативи якості вантажних перевезень (терміни доставки, безпека перевезень, схоронність вантажів) та обслуговування пасажирів, відправників і одержувачів вантажів визначаються Статутом залізниць України, Правилами перевезень вантажів та Правилами перевезень пасажирів, багажу, вантажобагажу та пошти залізничним транспортом України. Визначено, що нормативно-правовий масив забезпечення управління залізничним транспортом загального користування в Україні характеризується наявністю широкого спектру законодавчих та підзаконних правових актів, які регулюють діяльність залізничного транспорту відповідно до вимог національних та міжнародних стандартів для задоволення суспільних потреб. Особливістю нормативно-правового масиву забезпечення управління залізничним транспортом загального користування в Україні є симбіоз спеціалізованих законодавчих актів адміністративного, господарського, трудового, фінансового та екологічного права, що сукупно формують ідентифікаційні ознаки механізму управління залізничним транспортом загального користування в Україні. Зроблено висновок,

що основними нормативними актами щодо забезпечення управління залізничним транспортом загального користування в Україні є закони України «Про транспорт» та «Про залізничний транспорт», що спеціалізованими нормативними актами, що закріплюють національну модель системи державного регулювання залізничного транспорту. Серед нормативних актів забезпечення управління залізничним транспортом загального користування в Україні виділяються законодавчі акти, якими встановлена правосуб'єктність акціонерного товариства «Укрзалізниця». Підзаконні акти різняться за внутрішніми напрямками управління залізничним транспортом загального користування в Україні, серед яких виділяються акти щодо: стратегічного розвитку залізничної інфраструктури; забезпечення безпеки залізничного транспорту; дотримання екологічних стандартів при використанні залізничного транспорту; підтримки якості надання транспортних послуг тощо.

**Ключові слова:** адміністративні процедури, адміністрація, бюджет, залізничний транспорт, кредитування, методи адміністративної діяльності, стандарти, фінансовий контроль, фінансово-правові відносини, форми адміністративної діяльності.

### **Zaikina H. M. Regulatory and legal area of ensuring the management of public rail transport in Ukraine**

#### **Summary**

The purpose of the article is to characterize the regulatory and legal framework for the management of public rail transport in Ukraine based on the use of the system of scientific knowledge methods. It was found that the conditions and procedure for the organization of transportation, standards of quality of cargo transportation (delivery terms, safety of transportation, safety of cargo) and service of passengers, senders and recipients of cargo are determined by the Statute of Railways of Ukraine, the Rules of Transportation of Cargoes and the Rules of Transportation of Passengers, Baggage, Cargo Baggage and mail by railway transport of Ukraine. It was determined that the regulatory and legal framework for the management of public railway transport in Ukraine is characterized by the presence of a wide range of legislative and by-laws that regulate the activity of railway transport in accordance with the requirements of national and international standards to meet public needs. The peculiarity of the legal framework for the management of public rail transport in Ukraine is the symbiosis of specialized legislative acts of administrative, economic, labor, financial and environmental law, which collectively form the identifying features of the public rail transport management mechanism in Ukraine. It was concluded that the main normative acts for ensuring the management of public railway transport in Ukraine are the laws of Ukraine «On transport» and «On railway transport», which are specialized normative acts that establish the national model of the system of state regulation of railway transport. Among the regulatory acts for the management of public railway transport in Ukraine, the legislative acts establishing the legal personality of the joint-stock company «Ukrzaliznytsia» stand out. By-laws vary according to the internal directions of public rail transport management in Ukraine, among which stand out acts on: strategic development of railway infrastructure; ensuring the safety of railway transport; compliance with environmental standards when using railway transport; maintaining the quality of transport services, etc.

**Key words:** administrative procedures, administration, budget, railway transport, lending, methods of administrative activity, standards, financial control, financial and legal relations, forms of administrative activity.

**Список використаних джерел:**

1. Статут акціонерного товариства «Українська залізниця» затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 2 вересня 2015 р. № 735 (в редакції постанови Кабінету Міністрів України від 31 жовтня 2018 р. № 938). Верховна Рада України: офіційний веб-сайт. 2021. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/938-2018-п#n647>
2. Про залізничний транспорт: Закон України від 04.07.1996 № 273/96-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 40. Ст. 183.
3. Про затвердження Положення про Міністерство розвитку громад, територій та інфраструктури України: постанова Кабінету Міністрів України від 30 червня 2015 р. № 460. *Верховна Рада України* : офіційний веб-сайт. 2021. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/460-2015-п#Text>
4. Про транспорт: Закон України від 10.11.1994 № 232/94-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1994. № 51. Ст. 446.
5. Про особливості утворення акціонерного товариства залізничного транспорту загального користування: Закон України від 23.01.2012 № 4442-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2012. № 49. Ст. 553.
6. Про затвердження основних засад здійснення державної власності щодо акціонерного товариства “Українська залізниця”: постанова Кабінету Міністрів України від 12 червня 2019 р. № 628. *Верховна Рада України* : офіційний веб-сайт. 2021. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/628-2019-п#Text>
7. Національна транспортна стратегія України на період до 2030 року: схвалено розпорядженням Кабінету Міністрів України від 30 травня 2018 р. № 430-р. *Верховна Рада України* : офіційний веб-сайт. 2021. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/430-2018-р#n13>
8. Положення про систему управління безпекою руху на залізничному транспорті: затверджено Наказом Міністерства інфраструктури України 24 грудня 2020 року № 842. *Верховна Рада України* : офіційний веб-сайт. 2021. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0351-21#Text>
9. Господарський кодекс України від 16.01.2003 № 436-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2003. № 18, № 19–20, № 21–22. Ст. 144.
10. Про затвердження Статуту залізниць України: постанова Кабінету Міністрів України від 6 квітня 1998 р. № 457. *Верховна Рада України* : офіційний веб-сайт. 2021. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/457-98-п#Text>
11. Гнатенко Л. А. Нормативно-законодавче регулювання діяльності залізничного транспорту органами державної влади. *Науковий вісник Академії муніципального управління. Серія : Управління*. 2010. Вип. 2. С. 248–255.

УДК 342.9

DOI <https://doi.org/10.32782/ln.2023.20.06>

**Зименко О. В.**

*аспірант кафедри адміністративного, господарського права  
та фінансово-економічної безпеки  
Навчально-наукового інституту права  
Сумський державний університет*

## ПРОПОЗИЦІЇ ЩОДО УДОСКОНАЛЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ СТАТУСУ СТАРОСТИ ЯК ПОСАДОВОЇ ОСОБИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

**Актуальність дослідження.** З часу запровадження в Україні інституту старост правове становище цих посадових осіб місцевого самоврядування неодноразово зазнавало трансформацій, що супроводжувалися певними змінами у національному законодавстві про місцеве самоврядування. Досить довгий період (з початку лютого 2015 року до середини липня 2021 року) посаду старости взагалі було віднесено до переліку структурних елементів системи місцевого самоврядування разом із територіальною громадою; сільським, селищним, міським головою; сільською, селищною, міською радою; виконавчими органами сільської, селищної, міської ради; районними та обласними радами, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст; органами самоорганізації населення. З огляду на існування інституту старост в Україні вже понад вісім років та забезпечення прозорості, інституційної спроможності, відповідальності та ефективності функціонування системи місцевого самоврядування окремі аспекти адміністративно-правового регулювання правового статусу старости потребують перегляду та вдосконалення у відповідності до викликів сучасності.

**Метою статті** є з'ясування окремих проблемних аспектів адміністративно-правового регулювання статусу старости та формулювання пропозицій щодо їх вирішення.

**Виклад основних положень.** Одним з питань, що вимагає більш детального

вивчення, є кваліфікаційні вимоги до кандидатів на посаду старосту. У відповідності до вимог ст. 541 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 року кандидатура на посаду старости затверджується сільською, селищною, міською радою на строк її повноважень за пропозицією відповідного сільського, селищного, міського голови [1]. При цьому нормативно встановлено [1], що внесенню кандидатури для затвердження на посаду старости передують громадське обговорення (громадські слухання, збори громадян, інші форми консультацій з громадськістю), що проводиться у межах відповідного старостинського округу.

Посада старости є однією з переліку посад в органах місцевого самоврядування, що підтверджується положеннями Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» від 7 червня 2001 року. Згідно абз. 3 ст. 3 цього законодавчого акту до посад в органах місцевого самоврядування відносяться виборні посади, на які особи обираються або затверджуються відповідною радою [2]. Законодавче визнання старости як посадової особи місцевого самоврядування свідчить про здійснення ним професійної, на постійній основі діяльності, тобто проходження служби в органах місцевого самоврядування, що відповідає змісту ст. 1 Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування». Таким чином, і положення ст. 5 щодо права на службу в органах місцевого самовряду-

вання також стосуються кандидатів на посаду старости. Зокрема, у ч. 1 зазначеної норми проголошено, що право на службу в органах місцевого самоврядування мають громадяни України незалежно від раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, терміну проживання на відповідній території [2]. Отже, виходячи з положень діючого українського законодавства про місцеве самоврядування, посада старости є виборною, а його прийняття на службу в органи місцевого самоврядування відбувається шляхом затвердження кандидатури на цю посаду відповідною сільською, селищною, міською радою.

Цілком логічно, що до кандидатів, які претендують на будь-які посади для подальшої служби в органах місцевого самоврядування, мають висуватися певні вимоги. Останні можуть стосуватися багатьох аспектів майбутньої діяльності, а тому є різноманітними в залежності від особливостей тієї чи іншої посади в органах місцевого самоврядування і специфіки здійснюваної роботи особою на цій посаді.

Важливо зазначити, що на сьогоднішній день завдання, права та обов'язки, кваліфікаційні вимоги тощо багатьох посадових осіб місцевого самоврядування визначено у наказі Національного агентства України з питань державної служби «Про затвердження Типових професійно-кваліфікаційних характеристик посадових осіб місцевого самоврядування» від 7 листопада 2019 року.

З аналізу змісту зазначеного наказу видно, що розроблені Національним агентством України з питань державної служби Типові професійно-кваліфікаційні характеристики посадових осіб місцевого самоврядування [3] мають рекомендаційний характер та адресовані обласним, міським, районним (районним у містах), сільським, селищним радам як базовий шаблон, засадами якого можна керуватися при розробці професійно-кваліфікаційних характеристик і посадових інструкцій посадових осіб місцевого самоврядування.

Водночас, незважаючи на віднесення старости до посадових осіб місцевого самоврядування та важливу роль здійснюваної ним діяльності у функціонуванні цих органів його типові професійно-кваліфікаційні характеристики у наказі не закріплено, хоча прийняття цього нормативного документу було у 2019 році (мінімум як чотири роки вже існував інститут старости). Здебільшого відсутність нормативного закріплення професійно-кваліфікаційних характеристик для посади старости, у тому числі і кваліфікаційних вимог до кандидатів, які претендують на зайняття цієї посади, пояснюється її важливою особливістю – виборністю.

У більшості випадків при розробленні посадової інструкції старости серед вимог на зайняття цієї посади посилаються на ст. 70 Конституції України від 28 червня 1996 року, згідно якої право голосу на виборах і референдумах мають громадяни України, які досягли на день їх проведення вісімнадцяти років [4]. Додатково встановлюються обмеження стосовно кандидатів на зайняття посади старости, що пов'язані із наявністю судимості за вчинення тяжкого або особливо тяжкого злочину або якщо така судимість не погашена або не знята в установленому законом порядку [5; 6; 7].

Зазначене дає підстави для висновків, що при доборі кандидатур на посаду старости для подальшого затвердження фактично можна керуватися лише ст. 70 Конституції України, ст. 541 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» та ст. 5 Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування». Але їх змістовне наповнення не надає достатньої інформації, як підґрунтя до вибору кандидату, спроможного у майбутньому здійснювати свою роботу на посаді старости професійно та ефективно.

Так само відсутність чітких вимог до кандидатів на посаду старости викликає вагомий сумнів у об'єктивності їх добору, адже за відсутності чітко визначених вимог процес добору більшою мірою ґрунтується на суб'єктивних упередженнях та судженнях.

З одного боку встановлення вимог до особи, яка претендує на зайняття посади старости, шляхом розроблення та затвердження окремими сільськими, селищними, міськими радами, є показником реалізації відповідною радою власних можливостей щодо самостійності прийняття рішень з формування висококваліфікованого кадрового потенціалу. Однак з іншого – добір кандидатур на посади в органи місцевого самоврядування, зокрема, і старости, має бути забезпечений так званими «єдиними стандартами» задля об'єктивності всього процесу.

З огляду на вище викладене Типові професійно-кваліфікаційні характеристики посадових осіб місцевого самоврядування потребують перегляду, що викликано відповідними змінами у законодавстві про місцеве самоврядування. Особливо це стосується внесення до них доповнень шляхом нормативного закріплення професійно-кваліфікаційних характеристик старости як посадової особи місцевого самоврядування, що мають включати визначення його завдань, повноважень, прав та обов'язків, а також встановлення деяких кваліфікаційних вимог до особи, яка є кандидатурою на цю посаду. Зокрема, вважаємо за доцільне нормативно визначити наступні аспекти:

1) обсяг спеціальних знань, якими має володіти кандидат на посаду старости, необхідних для виконання у майбутньому повноважень цієї посадової особи місцевого самоврядування, а саме знати: норми діючого національного законодавства про місцеве самоврядування; державну мову на рівні ділового спілкування та практичного застосування; правила проведення державної реєстрації актів цивільного стану; порядок вчинення нотаріальних дій, особливості посвідчення довіреностей; правила внутрішнього трудового розпорядку; форми та методи роботи із засобами масової інформації; основні принципи роботи на комп'ютері та відповідні програмні засоби; правила охорони праці, протипожежної безпеки тощо;

2) наявність певного досвіду – сукупність умінь та навичок, що є вкрай важливими і необхідними для виконання старостою своїх повноважень (реалізації прав та виконання покладених обов'язків) якісно та ефективно.

Наступним питанням, що потребує приділення окремої уваги, є специфіка процедури затвердження кандидатури на посаду старости. З цією метою першочергово необхідно встановити нормативне підґрунтя процесу затвердження кандидатів на посаду старости. Вивчення норм чинного законодавства про місцеве самоврядування дозволяє констатувати, що воно не містить конкретизації етапів добору кандидатів та подальшого їх затвердження на посаду старости. Однак, якщо проаналізувати ч. 1 ст. 541 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [1], то процедуру затвердження старост умовно можна представити наступним чином: 1) внесення сільським, селищним, міським головою кандидатури старости на громадське обговорення (громадські слухання, збори громадян, інші форми консультацій з громадськістю); 2) проведення громадського обговорення (громадських слухань, зборів громадян, інших форм консультацій з громадськістю); 3) погодження кандидатури старости з жителями відповідного старостинського округу, які є громадянами України і мають право голосу на виборах, а саме отримання кандидатурою на посаду старости підтримки у старостинському окрузі; 4) затвердження кандидата на посаду старости сільською, селищною, міською радою на строк її повноважень.

Зазначимо, що до органів будь-якої сільською, селищною, міською радою відносяться постійні комісії, правове становище яких регулюється положеннями ст. 47 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні». Саме серед їх повноважень є попередній розгляд кандидатур осіб, які пропонуються для обрання, затвердження, призначення або погодження відповідною радою, та підготовка висновків з цих питань (ч. 5 ст. 47) [1]. З урахуванням ч. 1 ст. 541 та ч. 5 ст. 47 Закону Укра-

їни «Про місцеве самоврядування в Україні» можна дійти висновку, що попередній розгляд кандидатур на посаду старости, які пропонуються для затвердження відповідною радою, та підготовка по ним висновків відносяться до компетенції постійних комісій.

Відсутність чіткого визначення деяких аспектів процедури затвердження на посаду старости говорить про надання права їх визначення відповідним сільським, селищним, міським радам. У свою чергу, вони деталізують та прописують порядок затвердження старости на локальному рівні шляхом прийняття посадової інструкції старости (Положення про старосту). В цьому локальному документі можуть, зокрема, визначатися можливості проведення попередніх консультацій, обговорень кандидатур на посаду старости із мешканцями відповідних населених пунктів територіальної громади.

Кількість локальних нормативних документів з визначення правового статусу старости (тобто посадових інструкцій) достатньо велика, адже окремо вони приймаються і затверджуються певними сільськими, селищними, міськими радами. Однак аналіз деяких з них [5; 6; 7] показує, що у більшості випадків у посадових інструкціях старостих чи інших населених пунктів порядку його затвердження не приділено достатньої уваги. Більш того, зазвичай він взагалі не визначений, а лише міститься вказівка на затвердження старости відповідною сільською, селищною, міською радою.

Отже, на сьогодні деякі аспекти процедури затвердження старости залишаються під великим питанням, тому що взагалі ні в яких нормативних документах (ні в законодавчих, ні в підзаконних) вони не визначені.

Так, зі змісту норм законодавства про місцеве самоврядування, а саме ст. 541 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», видно, що початковим етапом процедури затвердження старости є внесення сільським, селищним, міським головою кандидатури старости на громадське обговорення (громад-

ські слухання, збори громадян, інші форми консультацій з громадськістю). Таким чином, саме сільський, селищний, міський голова вносить пропозиції щодо кандидатури старости. Посада старости є виборною, а кандидатура на цю посаду має отримати підтримку жителів відповідного старостинського округу. Тому перед внесенням сільським, селищним, міським головою кандидатури старости на громадське обговорення попередньо доцільним є проведення щодо неї консультацій з громадськістю. Такий алгоритм у процесі затвердження старости є більш дієвим, адже, по-перше, мінімізується час на проведення цієї процедури, по-друге, скорочуються випадки відмови жителів відповідного старостинського округу у підтримці запропонованої кандидатури на посаду старости, по-третє, відбувається дотримання принципів виборчого права громадян.

Також необхідно вказати, що погодження жителями відповідного старостинського округу кандидатури старости, внесеної на обговорення сільським, селищним, міським головою, не є гарантією для призначення на цю посаду. Невід'ємним і важливим елементом (завершальною стадією) процедури затвердження старости є її підтримання сільською, селищною, міською радою. Непідтримання кандидатури старости сільською, селищною, міською радою має своїм наслідком неможливість повторного внесення для затвердження кандидатури старости у відповідному старостинському окрузі, що відповідає змісту ч. 1 ст. 541 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні». Якщо відбудеться ситуація, за якої сільська, селищна, міська рада не підтримає кандидата на посаду старости, то виникає питання як само має відбуватися повторна спроба затвердження кандидатури старости, що нормативно ніяким чином не врегульовано.

Процедура затвердження кандидатури старости має базуватися та відповідати основним принципам місцевого самоврядування в Україні, зокрема, законності, народовладдя, виборності тощо. Таким чином,



з метою полегшення процедури затвердження кандидатури на посаду старости та дотримання у цьому контексті принципів виборчого права жителів окремих старостинських округів необхідно шляхом закріплення на законодавчому рівні нормативно врегулювати наступне: можливість проведення консультацій з мешканцями (громадянами України, які мають право голосу на виборах) відповідного старостинського округу щодо кандидатури старости, яка у подальшому буде вноситься сільським, селищним, міським головою для погодження на громадському обговоренні; порядок повторної спроби затвердження кандидатури старости у разі невідтримання її сільською, селищною, міською радою тощо.

**Висновки.** Здійснене дослідження особливостей сучасного правового становища

старости як посадової особи місцевого самоврядування дозволило з'ясувати та виділити окремі проблемні аспекти його адміністративно-правового регулювання, що потребують вирішення. Зокрема, це стосується потреби нормативного закріплення професійно-кваліфікаційних характеристик старости як посадової особи місцевого самоврядування, що мають включати визначення його завдань, повноважень, прав та обов'язків, а також встановлення деяких кваліфікаційних вимог до особи, яка є кандидатурою на цю посаду (обсяг спеціальних знань, наявність певного досвіду). Також необхідним є нормативне врегулювання окремих аспектів процедури затвердження кандидатури на посаду старости та дотримання у цьому контексті принципів виборчого права жителів окремих старостинських округів.

#### Анотація

Статтю присвячено з'ясуванню окремих проблемних аспектів адміністративно-правового регулювання статусу старости та формулюванню пропозицій щодо їх вирішення. Встановлено, що згідно положень діючого українського законодавства про місцеве самоврядування, посада старости є виборною, а його прийняття на службу в органи місцевого самоврядування відбувається шляхом затвердження кандидатури на цю посаду відповідною сільською, селищною, міською радою. Констатовано відсутність нормативного закріплення професійно-кваліфікаційних характеристик старости незважаючи на віднесення його до посадових осіб місцевого самоврядування та важливу роль здійснюваної ним діяльності у функціонуванні цих органів. Обґрунтовано потребу нормативного закріплення професійно-кваліфікаційних характеристик старости як посадової особи місцевого самоврядування, що мають включати визначення його завдань, повноважень, прав та обов'язків, а також встановлення деяких кваліфікаційних вимог до особи, яка є кандидатурою на цю посаду (обсяг спеціальних знань, наявність певного досвіду). Окрему увагу приділено особливостям процедури затвердження кандидатури на посаду старости. На підставі аналізу окремих норм законодавства про місцеве самоврядування умовно виділено елементи процедури затвердження старост. Зроблено висновок, що процедура затвердження кандидатури старости має базуватися та відповідати основним принципам місцевого самоврядування в Україні, зокрема, законності, народовладдя, виборності тощо. Висловлено пропозиції щодо необхідності нормативного врегулювання окремих аспектів процедури затвердження кандидатури на посаду старости шляхом закріплення на законодавчому рівні, а саме визначити: можливість проведення консультацій з мешканцями (громадянами України, які мають право голосу на виборах) щодо кандидатури старости, яка у подальшому буде вноситься сільським, селищним, міським головою для погодження на громадському обговоренні; порядок повторної спроби затвердження кандидатури старости у разі невідтримання її сільською, селищною, міською радою тощо.

**Ключові слова:** староста, посадова особа, кандидатура, правовий статус, місцеве самоврядування, кваліфікаційні вимоги.

**Zymenko O. V. Proposals for improving the administrative and legal regulation of the status of the headman as an official of local self-government**

**Summary**

The article is devoted to elucidating certain problematic aspects of the administrative and legal regulation of the status of the headman and formulating proposals for their solution. It has been established that according to the provisions of the current Ukrainian legislation on local self-government, the position of the headman is an elective one, and his acceptance into the service of local self-government bodies takes place through the approval of the candidacy for this position by the relevant village, settlement, city council. It was found that there is no normative confirmation of the professional and qualification characteristics of the headman, despite his classification as an official of local self-government and the important role of his activities in the functioning of these bodies. The need for a normative consolidation of the professional and qualification characteristics of the headman as an official of local self-government, which should include the definition of his tasks, powers, rights and duties, as well as the establishment of some qualification requirements for a person who is a candidate for this position (amount of special knowledge, having certain experience). Particular attention is paid to the peculiarities of the procedure for approving the candidacy for the post of the headman. On the basis of the analysis of individual norms of the legislation on local self-government, the elements of the procedure for the approval of the headman have been tentatively selected. It was concluded that the procedure for approving the candidacy of the headman should be based on and correspond to the main principles of local self-government in Ukraine, in particular, legality, people's rule, electability, etc. Proposals were made regarding the need for regulatory regulation of certain aspects of the procedure for approving the candidacy for the post of the headman by enshrining it at the legislative level, namely to determine: the possibility of holding consultations with residents (citizens of Ukraine, who have the right to vote in elections) regarding the headman candidacy, which will be submitted by the village in the future, settlement, city mayor for approval at a public discussion; the procedure for re-attempting the approval of the headman candidacy in the event of non-support by the village, settlement, city council, etc.

**Key words:** headman, official, candidacy, legal status, local self-government, qualification requirements.

**Список використаних джерел:**

1. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1997. № 24. Ст. 170.
2. Про службу в органах місцевого самоврядування: Закон України від 07.06.2001 р. № 2493-III. *Відомості Верховної Ради України*. 2001. № 33. Ст. 175.
3. Про затвердження Типових професійно-кваліфікаційних характеристик посадових осіб місцевого самоврядування: наказ Національного агентства України з питань державної служби від 07.11.2019 р. № 203-19. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v203-859-19> (дата звернення: 15.05.2023).
4. Конституція України від 28.06.1996 р. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.
5. Про затвердження посадових інструкцій: розпорядження Старосалтівської селищної ради Вовчанського району Харківської області від 02.07.2021 р. № 204-ОД. URL : <https://stsaltiv.gov.ua/storage/documents/documents/1f977a410b2f5ad48a236171d06e934f.pdf> (дата звернення: 16.05.2023).
6. Про затвердження посадової інструкції старости апарату Кролевецької міської ради: рішення Кролевецької міської ради Конотопського району Сумської області від 17.12.2021 р. № 18. URL : <https://krolevecka-gromada.gov.ua/docs/1116720/> (дата звернення: 16.05.2023).

7. Про затвердження посадової інструкції старости: розпорядження селищного голови Іванівської селищної ради Херсонської області від 05.01.2021 р. № 2. URL : <https://ivanivka-gromada.gov.ua/polozhennya-pro-starost-16-51-11-17-01-2018/> (дата звернення: 16.05.2023).

## ПРИНЦИПИ ДІЯЛЬНОСТІ СУБ'ЄКТІВ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИХ ВІДНОСИН У СФЕРІ ФІЗИЧНОЇ КУЛЬТУРИ І СПОРТУ

**Постановка проблеми.** За загальним неперушним правилом, принципи є основними положеннями, правилами, які покладені в основу певної наукової теорії, ідеологічного напрямку, управлінської діяльності тощо. Вони відображають закономірності та є основою для пояснення фактів, які аналізуються. Правові принципи є вольовим актом держави, продуктом свідомого законотворчого процесу, та за своїм змістом є об'єктивними.

Тому логічно вбачати, що принципами діяльності суб'єктів адміністративно-правових відносин у сфері фізичної культури і спорту є загальні основи, що є стандартними, задекларованими та визнаними на міжнародному та національному рівнях, які визначають правила функціонування зазначених суб'єктів. На законодавчому рівні такі принципи вичерпно та конкретизовано не визначаються. У базовому Законі України «Про фізичну культуру і спорт» термін «принципи» зустрічається два рази; термін «засади» – сім разів, причому у варіації керівних настанов та порядку здійснення конкретної діяльності». Зокрема цим Законом визначено, що «державна політика у сфері фізичної культури і спорту ґрунтується на таких засадах: визнання фізичної культури і спорту як пріоритетного напрямку гуманітарної політики держави; визнання фізичної культури як важливого чинника всебічного розвитку особистості та формування здорового способу життя; визнання спорту як важливого чинника досягнення фізичної та духовної досконалості людини, формування патріотичних почуттів у громадян та позитивного

міжнародного іміджу держави; забезпечення гуманістичної спрямованості та пріоритету загальнолюдських цінностей, справедливості, взаємної поваги та гендерної рівності; гарантування рівних прав та можливостей громадян у сфері фізичної культури і спорту; забезпечення безпеки життя та здоров'я осіб, які займаються фізичною культурою і спортом, учасників та глядачів спортивних і фізкультурно-оздоровчих заходів; сприяння безперервності та послідовності занять фізичною культурою і спортом громадян різних вікових груп; утвердження етичних та моральних цінностей фізичної культури і спорту; створення умов для соціального та правового захисту громадян у сфері фізичної культури і спорту; забезпечення підтримки громадських об'єднань фізкультурно-спортивної спрямованості; забезпечення різноманітності, високої якості та доступності фізкультурно-спортивних послуг для громадян; забезпечення умов для підтримки напрямів фізичної культури і спорту; забезпечення доступу осіб з інвалідністю до спортивних споруд; заохочення благодійної діяльності у сфері фізичної культури і спорту; орієнтування на сучасні міжнародні стандарти у сфері фізичної культури і спорту, поєднання вітчизняних традицій і досягнень із світовим досвідом у цій сфері [1]. Однак зазначені засади більше стосуються напрямків діяльності, аніж встановлюють базові її принципи.

Відповідно для аналізу принципів діяльності вказаних суб'єктів необхідно звернутись до інших законодавчих положень, що окрім завдання щодо виявлення їхньої системи

забезпечить також можливість виявити співвідношення між заявленими категоріями, які у сучасній доктрині використовуються як взаємозамінні.

**Аналіз останніх досліджень та публікацій.** Представлена до аналізу проблематика не має свого об'єктивного вияву у межах вітчизняних праць вчених. Однак окремі її особливості, а також загальні аспекти сутнісного змісту розкрито у наукових доробках таких науковців як: В. Авер'янов, С. Балабан, В. Галуцько, М. Журба, В. Оксін та багатьох інших.

**Виклад основного матеріалу.** Звернення до законодавчої доктрини дає можливість узагальнити, що принципи діяльності суб'єктів адміністративно-правових відносин у сфері фізичної культури і спорту визначаються у межах публічно-правових та приватноправових норм, які об'єктивовано в:

– Конституції України – встановлюють порядок та правила функціонування держави на основі людиноцентризму, особливостей взаємовідносин з публічною адміністрацією та загальні вимоги до її діяльності, у тому числі – у сфері фізичної культури та спорту;

– рішень Конституційного суду України – мають наслідком зміну встановленого порядку управління сферою фізичної культури і спорту, деталізують процедурний та змістовий аспект діяльності суб'єктів у цій сфері;

– міжнародних нормативно-правових актів, які були ратифіковані Верховною Радою України або мають регулятивний вплив – наприклад, Всесвітній антидопінговий кодекс (2003 рік (перша редакція)) є збіркою правил, які регулюють використання наркотиків та інших заборонених речовин у спорті, забезпечуючи основу для антидопінгової політики, процедур і санкцій, які застосовують національні та міжнародні спортивні організації або Європейська спортивна хартія Ради Європи (2021 рік), яка визначає основні принципи спортивної політики в Європі, пропагує важливість фізичного виховання та спорту для всіх людей, незалежно від їх віку, статі чи здібностей;

– Закону України «Про фізичну культуру і спорт» – визначається сутність державної політики у галузі фізичної культури та спорту, повноваження органів управління в цій сфері, статус фізкультурно-спортивних організацій, закріплюється базове законодавче поле для розвитку фізичної культури і спорту й для суддівства та кваліфікації спортсменів, а також встановлюються організаційні, інформаційні, кадрові, фінансові та інші аспекти забезпечення розвитку фізичної культури і спорту в Україні;

– секторальних Законів України, до яких належать усі інституційно-функціональні Закони України (наприклад, «Про Кабінет Міністрів України», «Про місцеві державні адміністрації», «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про адміністративну процедуру», «Про адміністративні послуги» тощо), а також: «Про підтримку олімпійського, паралімпійського руху та спорту вищих досягнень в Україні», «Про антидопінгову діяльність у спорті», «Про реабілітацію осіб з інвалідністю в Україні», «Про державні соціальні стандарти та державні соціальні гарантії» тощо – регулюють окремий напрям, аспект чи особливості діяльності суб'єктів адміністративно-правових відносин у сфері фізичної культури і спорту;

– актах стратегічного планування, зокрема в Національній доктрині розвитку фізичної культури і спорту, Стратегії розвитку фізичної культури і спорту на період до 2028 року тощо – є основою та орієнтиром перепрофілювання та оптимізації діяльності суб'єктів адміністративно-правових відносин у сфері фізичної культури і спорту;

– підзаконних актах, у тому числі відомчого характеру, основними з яких є постанови, розпорядження Кабінету Міністрів України, накази Міністерства молоді та спорту України – визначають порядок, умови, правила, стандарти, особливості виникнення та розвитку адміністративно-правових відносин у сфері фізичної культури і спорту, забезпечують деталізацію їхнього процедурного аспекту;

– угодах про співробітництво – є збіркою спільно визначених правил, форм та методів взаємодії для досягнення балансу інтересів зацікавлених суб'єктів у сфері фізичної культури і спорту;

– індивідуальних (адміністративних) актах – призначені для врегулювання діяльності індивідуалізованого учасника адміністративно-правових відносин у сфері фізичної культури і спорту.

Слід також враховувати, що вони можуть мати вияв в управлінських документах суб'єктів господарювання у цій сфері, зокрема тих, що визначають внутрішньоорганізаційні аспекти їхньої діяльності, особливості надання оздоровчих, фізкультурних, спортивних та інших послуг, порядок взаємодії з іншими суб'єктами тощо.

На нашу думку, у межах зазначених правових основ знаходить своє відображення трискладова система принципів діяльності суб'єктів адміністративно-правових відносин у сфері фізичної культури і спорту. Йдеться про принципи діяльності публічної адміністрації у цій сфері, принципи діяльності інших суб'єктів, а також про принципи побудови та розвитку взаємовідносин між ними.

Так принципи діяльності публічної адміністрації у сфері фізичної культури і спорту базуються на основних принципах українського публічного адміністрування, які закріплені в Конституції України, конкретизуються і розвиваються в законодавчих та інших нормативно-правових актах [2]. До них відносяться такі як: принцип пріоритету прав і свобод людини та громадянина, принцип верховенства права та правового закону, принцип рівності однорідних суб'єктів адміністративного права перед законом, принцип демократизму, принцип взаємної відповідальності суб'єктів публічної адміністрації та об'єктів публічного управління, принцип гуманізму та справедливості у взаємовідносинах між суб'єктами публічної адміністрації й об'єктами публічного управління [3; 4]. З наведеного слідує, що група принципів побудови

та розвитку взаємовідносин між досліджуваним суб'єктами цілком закономірно може бути поглинута групою принципів діяльності публічної адміністрації. Причому без суттєвої втрати правового дискурсу, адже для інших суб'єктів базовим правилом діяльності є: «дозволено все, що не заборонено законом», а для органів публічної адміністрації – «діяльність виключно у межах та у спосіб законодавчо визначених повноважень». Однак і не помилковим є застосування вузького підходу до трактування піднятого питання. Зокрема, наприклад, діяльність Кабінету Міністрів України ґрунтується на принципах верховенства права, законності, поділу державної влади, безперервності, колегіальності, солідарної відповідальності, відкритості та прозорості [5].

Ми погоджуємося із думкою С. Балабана, що принципи публічного адміністрування у сфері фізичної культури і спорту мають бути нормативно зафіксовані, зокрема такими можуть бути визначені такі як: верховенства права і законності; гуманізму демократизму, виключення дискримінації і насильства у сфері фізичної культури і спорту; цілеспрямованості; забезпечення загальнодоступності, добровільності та безперервності занять фізичною культурою і спортом; пріоритетності захисту прав, свобод та законних інтересів, життя і здоров'я людини, навколишнього природного середовища; координації; єдності; децентралізації; субсидіарності; партнерства; відкритості; програмування; ефективності [6].

Принципи діяльності інших суб'єктів у сфері фізичної культури і спорту умовно можна згрупувати у такі блоки: загальні, безпекові та морально-етичні. До першої групи слід включати принцип свободи господарської діяльності, принцип доступності фізичної культури і спорту; принцип забезпечення рівності та відсутності дискримінації за ознаками статі, віку, фізичних можливостей тощо; принцип пріоритетності фізичного благополуччя; принцип розвитку спортивних навичок

та здібностей; принцип взаємодії та співпраці тощо. Безпековими принципами є зокрема такі як: професіоналізму; наявності правил та стандартів безпеки; розумності та раціональності навантажень; використання засобів захисту; обов'язкового інструктування та контрольної-наглядних процедур виявлення потенційних небезпек та інші. Групу морально-етичних принципів можна об'єктивізувати зокрема так: принцип поваги та взаємодопомоги; принцип заборони використання для досягнення спортивних результатів допінгу та інших фармакологічних препаратів подібної дії; принцип відкритості, справедливості та дотримання правил чесної гри; принцип розумної змагальності тощо.

Зазначимо, що основний спеціалізований принцип, на нашу думку, який використовують у своїй діяльності усі суб'єкти адміністративно-правових відносин у сфері фізичної культури і спорту – це принцип доступності фізичної культури і спорту. На прикладі цього принципу розкриємо особливості його нормативної фіксації. Так, у ст. 4 Закону України «Про фізичну культуру і спорт» до головних засад державної політики у сфері фізичної культури і спорту відносить «забезпечення різноманітності, високої якості та доступності фізкультурно-спортивних послуг для громадян» [1]. З метою підвищення ефективності державного управління у галузі фізичної культури і спорту у 2013 році, відповідно до Закону України «Про державні соціальні стандарти та державні соціальні гарантії», було затверджено «Державний соціальний стандарт у галузі фізичної культури і спорту», у якому вже отримав деталізацію зазначений принцип. Так, в ньому встановлюються вимоги до показників необхідного забезпечення потреб населення умовами для занять фізичною культурою і спортом та для отримання фізкультурно-спортивних послуг. Доступність гарантується також тим, що отримувачами фізкультурно-спортивних послуг є громадяни незалежно від ознак раси, кольору шкіри, політичних, релігійних

та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, місця проживання, мовних або інших ознак [7].

Стратегічний документ «Національна доктрина розвитку фізичної культури і спорту» вказує, що в її основу покладено «... ідею задоволення потреб кожного громадянина держави у створенні належних умов для занять фізичною культурою і спортом», що повинно реалізовуватися шляхом «будівництва за підтримки органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування сучасних спортивних споруд, належне їх обладнання та використання» [8]. Інший стратегічний документ – «Стратегія розвитку фізичної культури і спорту на період до 2028 року» своїми пріоритетними напрямками також визначає «створення умов для максимальної реалізації здібностей талановитих спортсменів, забезпечення рівних прав і можливостей до занять фізичною культурою і спортом усіх категорій населення України, стимулювання створення спортивної інфраструктури» [9].

Окрім того, низку нормативно-правових актів було прийнято на реалізацію принципу доступності фізичної культури і спорту для осіб з інвалідністю, це такі як: Закон України «Про підтримку олімпійського, паралімпійського руху та спорту вищих досягнень в Україні», Указ Президента України «Про заходи, спрямовані на забезпечення додержання прав осіб з інвалідністю», «Національний план дій з реалізації Конвенції про права осіб з інвалідністю на період до 2025 року», державні будівельні норми ДБН В.2.2-17:2006 «Доступність будинків і споруд для маломобільних груп населення» тощо. Вона передбачає дві складові цього процесу: 1) безперешкодний доступ до транспортної та соціальної інфраструктури; 2) запровадження на державному, регіональному та місцевому рівнях відповідних соціальних програм, які спрощуватимуть інвалідам реалізацію їх права на заняття спортом (це насамперед фінансування цих заходів) [10, с. 73].

Отже, принцип доступності до занять фізичною культурою і спортом реалізується

через створення різноманітних умов і можливостей для всіх, незалежно від віку, статі, здоров'я, соціально-економічного статусу, національності та інших ознак. Це може здійснюватися шляхом створення спортивних об'єктів з доступними умовами для людей з інвалідністю, організації безкоштовних тренувань та спортивних заходів для дітей та молоді, забезпечення фінансової підтримки та страхування для спортсменів з низьким рівнем доходу, проведення масових спортивних заходів та змагань з доступними умовами для участі. Також важливо забезпечити розуміння та популяризацію фізичної активності та спорту серед населення, зокрема, за допомогою інформаційних кампаній та освітніх

програм. В цілому, принцип доступності до занять фізичною культурою і спортом може бути забезпечений за умови розробки та реалізації відповідних програм та стратегій в галузі фізичної культури та спорту.

**Висновки.** Правові засади та принципи діяльності суб'єктів адміністративно-правових відносин у сфері фізичної культури і спорту є взаємозалежними, не взаємозамінними категоріями, що покликані сформулювати правові рамки належної функціональності таких суб'єктів. Їхнє співвідношення можна розглядати як частина від цілого, де принципи є обрисами необхідної моделі поведінки, правилом та ідейним орієнтиром для розвитку сфери фізичної культури і спорту.

#### Анотація

Уточнено, що принципами діяльності суб'єктів адміністративно-правових відносин у сфері фізичної культури і спорту є загальні основи, що є стандартними, задекларованими та визнаними на міжнародному та національному рівнях, які визначають правила функціонування зазначених суб'єктів.

Визначено, що принципи діяльності суб'єктів адміністративно-правових відносин у сфері фізичної культури і спорту визначаються у межах публічно-правових та приватноправових норм, які об'єктивовано в низці нормативно-правових актів, а також в управлінських документах суб'єктів господарювання у цій сфері. Уточнено, що у межах таких актів знаходить своє відображення трискладова система принципів діяльності цих суб'єктів. Йдеться про принципи діяльності публічної адміністрації у цій сфері, принципи діяльності інших суб'єктів, а також про принципи побудови та розвитку взаємовідносин між ними. Причому група принципів побудови та розвитку взаємовідносин між досліджуваним суб'єктами цілком закономірно може бути поглинута групою принципів діяльності публічної адміністрації (наприклад, відкритості та прозорості; пріоритету прав і свобод людини та громадянина; виключення дискримінації; взаємної відповідальності тощо). Принципи діяльності інших суб'єктів у сфері фізичної культури і спорту згруповано у три блоки: загальні, безпекові та морально-етичні. Окремо схарактеризовано основний спеціалізований принцип, який використовують у своїй діяльності усі суб'єкти адміністративно-правових відносин у сфері фізичної культури і спорту – принцип доступності фізичної культури і спорту.

Узагальнено, що правові засади та принципи діяльності суб'єктів адміністративно-правових відносин у сфері фізичної культури і спорту є взаємозалежними, не взаємозамінними категоріями, що покликані сформулювати правові рамки належної функціональності таких суб'єктів. Їхнє співвідношення можна розглядати як частина від цілого, де принципи є обрисами необхідної моделі поведінки, правилом та ідейним орієнтиром для розвитку сфери фізичної культури і спорту.

**Ключові слова:** адміністративно-правові відносини, правові засади, принципи діяльності, публічна адміністрація, суб'єкти сфери фізичної культури та спорту, фізична культура і спорт, фізіологічне благополуччя.



**Konstantynov D. V. The principles of activity of subjects of administrative and legal relations in the field of physical culture and sports**

**Summary**

It has been specified that the principles of activity of subjects of administrative and legal relations in the field of physical culture and sports are the general bases that are standard, declared and recognized at the international and national levels, which determine the rules of functioning of these subjects.

It was determined that the principles of activity of subjects of administrative and legal relations in the field of physical culture and sports are defined within the limits of public and private law norms, which are objectified in a number of normative legal acts, as well as in management documents of business entities in this sphere. It is specified that the three-fold system of principles of activity of these entities is reflected within such acts. It is about the principles of activity of the public administration in this area, the principles of the activity of other subjects, as well as the principles of building and developing relationships between them. Moreover, the group of principles of building and developing relationships between the subjects under study can quite naturally be absorbed by the group of principles of public administration activity (for example, openness and transparency; priority of human and citizen rights and freedoms; exclusion of discrimination; mutual responsibility, etc.). The principles of activity of other subjects in the field of physical culture and sports are grouped into three blocks: general, safety, and moral and ethical. The main specialized principle that all subjects of administrative and legal relations in the field of physical culture and sports use in their activities is characterized separately – the principle of accessibility of physical culture and sports.

It is summarized that the legal bases and principles of activity of the subjects of administrative-legal relations in the field of physical culture and sports are interdependent, non-interchangeable categories designed to form the legal framework for the proper functionality of such subjects. Their relationship can be considered as a part of the whole, where the principles are outlines of the necessary model of behavior, a rule and an ideological guideline for the development of the field of physical culture and sports.

**Key words:** administrative and legal relations, legal principles, principles of activity, public administration, subjects of the field of physical culture and sports, physical culture and sports, physiological well-being.

**Список використаних джерел:**

1. Про фізичну культуру і спорт: Закон України від 24.12.1993 р. № 3808-XII. *Верховна Рада України* : офіційний сайт. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3808-12#Text>
2. Авер'янов В. Б. Адміністративне право України. Академічний курс: підруч. : у 2-х т. Т. 1. Загальна частина. Київ : Юридична думка, 2004. 584 с.
3. Галунько В. В. Адміністративно-правова охорона права власності в Україні : автореф. дис. ... докт. юрид. наук: спец. 12.00.07. Київ, 2009. 36 с.
4. Оксін В. Ю. Публічне адміністрування місцевого розвитку в Україні : дис. ... докт. юрид. наук: спец. 12.00.07. Дніпро, 2021. 495 с.
5. Про Кабінет Міністрів України: Закон України від 27.02.2014 р. № 794-VII. *Верховна Рада України* : офіційний сайт. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/794-18#Text>
6. Балабан С. М. Публічне адміністрування сферою фізичної культури і спорту : дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.07. Дніпро, 2017. 207 с. [https://repository.ldufk.edu.ua/bitstream/34606048/26540/1/%D0%91%D0%B0%D0%BB%D0%B0%D0%B1%D0%B0%D0%BD\\_diss\\_2017.pdf](https://repository.ldufk.edu.ua/bitstream/34606048/26540/1/%D0%91%D0%B0%D0%BB%D0%B0%D0%B1%D0%B0%D0%BD_diss_2017.pdf)
7. Про затвердження Державного соціального стандарту у сфері фізичної культури і спорту: Наказ Міністерства молоді та спорту України від 28.03.2013 р. № 1. Верховна Рада України офіційний сайт. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0559-13#n13>

8. Про Національну доктрину розвитку фізичної культури і спорту: Указ Президента України від 28.09.2004 р. № 1148/2004. Верховна Рада України офіційний сайт. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1148/2004#Text>
9. Про затвердження Стратегії розвитку фізичної культури і спорту на період до 2028 року: Постанова Кабінету Міністрів України від 04.11.2020 р. № 1089. Верховна Рада України офіційний сайт. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1089-2020-%D0%BF#Text>
10. Журба М. А. Публічне управління у галузі фізичної культури і спорту : дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.07. Національний університет «Одеська юридична академія», Одеса, 2017. URL: [http://dspace.onua.edu.ua/bitstream/handle/11300/8048/Diss\\_Jurba.pdf?sequence=3&isAllowed=y](http://dspace.onua.edu.ua/bitstream/handle/11300/8048/Diss_Jurba.pdf?sequence=3&isAllowed=y)

**Тихомиров О. О.**

*кандидат юридичних наук, доцент,  
доцент кафедри цивільно-правових дисциплін  
Національна академія Служби безпеки України*

## ІДЕЯ ІНФОРМАЦІЙНОЇ ГІГІЄНИ В КОНТЕКСТІ ІНФОРМАЦІЙНОЇ БЕЗПЕКИ І ЗАХИСТУ ІНФОРМАЦІЙНИХ ПРАВ ЛЮДИНИ

**Постановка проблеми.** В епоху стрімкого розвитку інформаційних технологій відбуваються істотні соціальні й інтелектуальні трансформації, що постійно розширюють горизонти життя суспільства і кожної людини, передусім шляхом входження в необмежений фізичним виміром, динамічний у своєму розвитку інформаційний простір, контроль і управління яким в повній мірі не можливі.

Такий простір є реаліями існування глобального інформаційного суспільства, його сутнісною ознакою. К.І. Беляков та І.М. Шопіна справедливо зазначають: «Як фундамент інформаційного суспільства, єдиний інформаційний простір створюється людиною і для людини. Тому змістове навантаження отриманих відомостей має відповідати інтересам людини, морально-етичним нормам, попереджати негативні соціальні наслідки. В цьому полягає принцип гуманістичної орієнтації інформаційного суспільства, який має бути одним із провідних» [1, с. 100].

Проте визначені ученими властивості інформаційного простору, що представляють його як антропоцентричне, гуманістичне середовище життя сучасного суспільства, є доволі неоднозначними, мінливими і варіативними, тобто залежними від багатьох факторів існування конкретного суспільства (культурних, історичних, економічних, політичних тощо), а також суб'єктивного їх сприйняття людиною у світлі умов і обставин свого життя.

На фоні такої концептуальної синергії інформаційного простору проблема здійснення інформаційних прав людини та захи-

сту людини від негативного інформаційного впливу (що власне теж доцільно трактувати в контексті інформаційних прав, зокрема права на інформаційну безпеку) посилюється значною ціннісною ентропією обсягів інформації, які доступні, або спрямовуються на людину в наш час.

Розвиток інформаційних технологій продовжує створювати нові, все більш ефективні, дешеві і доступні засоби поширення інформації, через що інформаційний простір наповнюється контентом, який створює шумовий ефект з небажаної і непотрібної для людини інформації. Частка корисної інформації в інформаційному шумі може бути мізерною, чим зумовлюється необхідність захисту людини від впливу всієї іншої небажаної, зайвої інформації, а також потреба вироблення своєрідних здібностей людини до інформаційної селективності, що буде одним з показників її інформаційної культури.

Т. Еріксен, зокрема, вважає, що подібне уміння в інформаційному суспільстві полягатиме в захисті себе від 99,99% пропонованої інформації [2, с. 30].

Наразі ж постійний контроль і оцінювання корисності чи шкідливості усієї використовуваної чи «спожитої» інформації в таких умовах можна вважати «інтелектуальною перевагою», яка загалом людині ще не доступна.

Тому питання дотримання інформаційної гігієни, лежить передусім в площині формування потреб і навичок саморегуляції людиною своєї інформаційної діяльності з метою запобігання негативним впливам шляхом

встановлення певних обмежень і правил власної поведінки в інформаційному просторі.

Аналіз останніх публікацій. Останнім часом проблема дотримання інформаційної гігієни стала активно висвітлюватися у різних публікаціях, насамперед з метою пропагування її як ідеї забезпечення своєрідного інформаційного (інформаційно-психологічного) виміру здоров'я людини в сучасних умовах інформаційного суспільства, в яких можливості неконтрольованих інформаційних обмінів часто-густо можуть посилювати, а також навіть створювати, різноманітні соціальні проблеми.

У вітчизняній правовій науці інформаційна гігієна наразі не є самостійним, сформованим об'єктом дослідження. Система знань про неї розвивається переважно опосередковано, зокрема в контексті досліджень інформаційної безпеки людини, суспільства і держави, правового регулювання розвитку інформаційних технологій, зокрема штучного інтелекту та Інтернету речей, які здійснювали О.А. Баранов, О.Д. Довгань, О.О. Золотар, В.Г. Пилипчук, О.Г. Радзівська, або ж в межах розвитку ідеї інформаційної культури – К.І. Беляков, І.М. Шопіна, С.Г. Онопрієнко.

Разом із тим подальше збільшення інформаційного пресингу навіть в буденному житті, що є неминучим слідством поглиблення інформатизації, поступово виводить проблему стійкості людини до інформаційних впливів, здатностей до конструктивної організації інформаційних обмінів у своєму житті на рівень загальносоціальних проблем та, відповідно зумовлює пошуки шляхів їх правового вирішення.

**Метою статті** є розвиток правових уявлень про інформаційну гігієну в контексті її сприйняття як невід'ємного компоненту інформаційної культури людини, засобу забезпечення інформаційної безпеки та захисту інформаційних прав.

Результати дослідження. Слово «гігієна» має давньогрецьке походження. Його етимологія пов'язана із здоров'ям людини. Відпо-

відно, первинного наукового змісту гігієна набула у медицині, в контексті боротьби з епідеміями та забезпечення фізичного здоров'я людини.

Сьогодні гігієна визначається як «наука, що вивчає вплив факторів довкілля на здоров'я, працездатність і тривалість життя людини та розробляє заходи оздоровлення умов її життя і праці» [3]. Серед факторів довкілля виділяють: біологічні (мікроорганізми, паразити, комахи, антибіотики та інші біосубстракти), фізичні (шум, вібрація, електромагнітне і радіоактивне випромінювання), хімічні (хімічні елементи та їх з'єднання), фактори діяльності людини (режим дня, вага та напруженість праці та інше, а також соціальні [3].

Арсеналом гігієни є комплекс методів оцінювання і управління усіма факторами ризику для здоров'я людини (режими праці та відпочинку, санітарні норми і правила тощо), а сучасних її напрямів належать – психічна, психологічна, емоційна гігієна.

У межах забезпечення психологічного здоров'я часто-густо ученими розглядається і гігієна інформаційна [4, с. 87]. Утім суто психологічний ракурс інформаційної гігієни видається завузким з огляду на домінування інформаційної парадигми суспільного розвитку. Разом із тим виникнення потреби в такій гігієні можна вважати етапом розвитку гігієни в цілому, що відповідає епосі інформаційного суспільства, визначеній інтелектуальними перетвореннями людства та посиленням значення нематеріальних вимірів його життя.

Варто відзначити, що сплеск актуальності інформаційної гігієни пов'язаний передусім з поширенням суперечливої інформації про вплив на здоров'я людини обмежувальних заходів (зокрема носіння масок) і вакцинації під час пандемії COVID-19. У 2020 році ВООЗ наголосила на додатковій істотній проблемі – «інфодемії» (The Infodemic), масштаби якої багато в чому визначали ефективність здійснення протиепідеміологічних заходів. Тоді ж учені відзначили і так званий феномен «сумнівного посилення» як надзвичайну здатність

соціальних медіа спотворювати життєво важливу інформацію. Як зазначають Д.Р. Граймс, Л.Ж. Бреннан, Р. О'Коннор «будь-яке збільшення медіа необґрунтованої заяви на будь-якій платформі може завдати шкоди...» [5].

Наразі розгляд інформаційної гігієни в контексті насамперед психічного здоров'я людини серед іншого не відкидає її соціального значення і зумовленості домінуючими тенденціями розвитку людства. Так, В.Б. Халамендик мету інформаційної гігієни вбачає у «попередженні негативного впливу інформації на психічне, фізичне та соціальне благополуччя окремої людини, соціальних груп, населення в цілому...», а завдання пов'язує зокрема з розробкою «основ еколого-гігієнічної інформаційної поведінки» [4, с. 90]. Тому варто підтримати прогресивну думку автора про те, що «інформаційна гігієна повинна формуватись у якісно новій парадигмі, модернізуючись в інформаційному вимірі, відкриваючи принципово нові можливості залучення особистості до відбору та аналізу інформації» [4, с. 90]. А з огляду на істотні інформаційні трансформації у правовій сфері, що зумовили розвиток інформаційних прав як фундаментальної правової цінності інформаційного суспільства, інформаційна гігієна в такому розумінні стає впливовим чинником гармонізації процесів здійснення інформаційних прав, пов'язаних з обміном інформацією, передусім на індивідуальному рівні.

Незважаючи на запозиченість в інформаційно-правовій науці поняття «гігієна», сучасний ракурс інформаційної гігієни має доволі прагматичний характер, але ще не достатньо усвідомлений правовий вимір. Її значення в системі забезпечення інформаційної безпеки людини особливо рельєфно проявляється у час інтенсифікації інформаційних впливів, зумовлених політикою, геополітикою та безпосередньо сучасною війною, що супроводжуються і забезпечуються відповідною соціальною рефлексією і вимагають формування певної життєвої і громадянської позиції великої кількості людей.

У мінливому слабо контрольованому державою, значною мірою синергетичному, інформаційному середовищі, яке в умовах війни додатково насичується суперечливими, неоднозначними, фейковими повідомленнями та відвертою протиправною пропагандою, що створюються і поширюються зокрема в межах інформаційно-психологічних операцій, наявні правові засоби державного управління як засоби швидкого безпосереднього реагування на подібні, у значній мірі диверсифіковані, загрози часто-густо самі по собі виявляються не достатніми для їх повного подолання.

Приміром застосування подібних заходів є відключення трансляції окремих російських телеканалів у кабельних мережах, коли вони мають альтернативні способи мовлення через Інтернет і супутникові технології, або обмеження доступу до Web-ресурсів, які долаються застосуванням технологій VPN-доступу, або ж витрати державних ресурсів на блокування легко дубльованих Telegram-каналів і ботів, Youtube-каналів, акаунтів в Instagram, Facebook, TikTok та в інших соцмережах через поширення ними фейкової інформації та антиукраїнської пропаганди.

На сумнівній технологічній і організаційній ефективності подібних заходів з боку держави нерідко наголошувалося в наукових публікаціях, зокрема у виданих вже у воєнний час [6].

Безперечно, блокування каналів поширення маніпулятивної інформації, що завдає шкоди національним інтересам, є необхідним в системі забезпечення інформаційної безпеки, особливо в умовах воєнного стану. Але застосування жорстких інформаційних обмежень може привести до неоднозначних наслідків.

По-перше, заходи такого характеру потенційно лежать у площині демократичного іміджу держави, оскільки вони є обмеженнями свободи слова (інформаційних прав). Дискусійність цих обмежень, зокрема в контексті їх законності та пропорційності, стає аргументом «проти» дій держави, спрямова-

них на захист інформаційної безпеки суспільства і кожного громадянина, та може використовуватися для дискредитації державної влади та її рішень у продовження тих самих маніпулятивних впливів.

По-друге, блокування й заборони інформаційних ресурсів є безпосередньою реакцією на ефективність вже здійснюваного ними небажаного впливу, який базується на використанні вразливості певних категорій споживачів інформації. Тому державна інформаційна політика, що акцентується на заборонах і не поєднується з ефективними превентивними заходами забезпечення інформаційної безпеки завжди матиме характер лише «симптоматичної» протидії загрозам.

По-третє, обмеження людини у доступі до певних звичних і комфортних для неї каналів отримання і поширення інформації без надання прийнятних альтернатив, на певний необхідний для адаптації час, створює в її інформаційному просторі елементи інформаційного вакууму. Це також може викликати негативні реакції, пов'язані з несприйняттям встановлених обмежень, що зумовлює додаткові психологічні вразливості і поле для подальших інформаційних маніпуляцій.

Водночас, у правовому ракурсі, встановлення будь-яких обмежень свободи слова (поширення і отримання інформації) в демократичному суспільстві, засновані на зміні балансу інтересів, завжди є компромісом та можуть ставати предметом гострої соціальної дискусії, оскільки вони межують з порушенням інформаційних прав людини.

У таких умовах істотно зростає потреба в розвитку індивідуальної стійкості кожної людини до різноманітних інформаційних впливів, насамперед до маніпулювань і дезінформації, через уміння керувати власним інформаційним простором, зокрема й встановлювати самообмеження щодо певної інформації, її джерел та обсягів, інтенсивності використання ІТ тощо.

Тому думка, висловлена Д.Р. Граймсом, щодо дезінформації у розпал пандемії COVID-

19 про те, що «у довгостроковій перспективі єдина довготривала вакцина проти цієї навали отруйних вигадок – покращити наші суспільні навички критичного мислення» [7], є цілком слушною і в інших ситуаціях, пов'язаних з вирішенням будь-яких загальносуспільних проблем в глобальному інформаційному суспільстві, зокрема в сучасних умовах захисту України від агресії РФ.

Завдяки слідуванню цій ідеї:

– по-перше, зменшується вразливість людини до маніпулятивного та іншого небажаного впливу;

– по-друге, формується власна більш стійка і аргументована позиція щодо тих чи інших подій, фактів, закликів та можливість прогнозувати їх наслідки;

– по-третє, зменшується поширюваність шкідливої інформації каналами «споживач-споживач»;

– по-четверте, необхідні інформаційні обмеження будуть добровільними, усвідомленими та індивідуально адаптованими, такими, що не вимагають безпосереднього державно-владного втручання і, відповідно, не створюють умов для конфлікту з приводу доцільності юридичного обмеження інформаційних прав.

Таким чином, відповідальне, критичне, осмислене і контрольоване ставлення людини до «споживання» і поширення інформації та використання інформаційних технологій, що є сутністю інформаційної гігієни, фактично стає невід'ємним і ефективним засобом забезпечення власної інформаційної безпеки, інформаційної безпеки суспільства та своєрідною гарантією інформаційних прав людини.

За умов дотримання інформаційної гігієни в суспільстві, що водночас є показником високого рівня інформаційної культури, можливості і варіації негативних інформаційних впливів будуть максимально нівелюватися, а виважені й загальнопідтримувані заходи державної інформаційної політики можуть їх мінімізувати.

Правовий аспект інформаційної гігієни наразі залишається мало осмисленим. У контексті вирішення проблем забезпечення

інформаційних прав людини в глобальному інформаційному суспільстві, в якому інформаційна свобода становить основну правову цінність, але, водночас, здатна приводити до очевидних шкідливих наслідків, інформаційна гігієна становить перспективний міждисциплінарний об'єкт дослідження правовою наукою в межах подальшого осмислення інформаційно-правової культури, інформаційної безпеки, як інститут інформаційного права і власне як засіб захисту інформаційних прав людини.

**Висновки.** З огляду на зазначене, в юридичному сенсі потреби забезпечення безпеки людини в інформаційному суспільстві, які сьогодні втілюються в її інформаційних правах як ключовій ідеї на аксіологічному рівні, так і в змісті окремих новітніх інформаційних прав, не можуть сприйматися суто в контексті пошуку і юридичного оформлення балансу суспільного і приватного інтересу щодо свободи інформації, що веде до встановлення централізованих обмежень права людини на інформацію.

Самі по собі обмежувальні заходи матимуть переважно характер боротьби із симптомами і будуть здебільшого формально-юридичною реакцією на вже наявні шкідливі впливи на людину інформації та інформаційних технологій через конкретні канали, яких власне і стосуватимуться ці обмеження. Утім такий шлях реагування на проблему шкідливого інформаційного впливу не враховує і не може враховувати як усіх наявних, так і можливих у майбутньому, альтернативних каналів і способів реалізації подібних впливів.

Тому заходи з обмеження права людини на інформацію, які варто вважати лише ситуативними, повинні бути супроводженням в системі соціально важливої в інформаційному суспільстві діяльності, спрямованої на формування базисних засад унеможливлення або нівелювання наявних і потенційних негативних інформаційних впливів, на основі розвитку індивідуальних здатностей кож-

ної людини до фільтрування, розпізнавання, критичного оцінювання інформації та її джерел, а також необхідного адаптивного обмеження інформаційних потоків в особистому просторі. У зазначеній системній діяльності вкрай важливим видається поєднання компонентів і напрямів, пов'язаних із:

1) зменшенням і припиненням наявного негативного інформаційного впливу на людину шляхом безпосереднього перекриття каналів поширення шкідливої інформації;

2) формуванням медіаконтенту та технологічних платформ, які створюють альтернативний (конструктивний на протигагу шкідливому) соціально корисний вплив на людину, що можна вважати оперативною превенцією;

3) підвищенням рівня індивідуальної стійкості людини до шкідливих інформаційних впливів, її здатностей до управління інформаційними потоками, що є вже превенцією на фундаментальному рівні існування сучасного інформаційного суспільства.

В усіх зазначених напрямках, важлива консолідація зусиль держави і суспільства, державного і приватного сектору, що створить найбільш ефективну систему захисту суспільства і кожної людини від можливих негативних інформаційних, інформаційно-психологічних та інформаційно-технологічних впливів. Водночас складові такої діяльності виступають своєрідними маркерами інформаційної культури на різних рівнях – індивідуальному, загальносуспільному, державно-управлінському.

У цьому контексті ідея інформаційної гігієни як частини інформаційної і, зокрема інформаційно-правової, культури може розвиватися як своєрідний засіб самозахисту людини в процесі здійснення права на інформацію, або ж елемент системи захисту таких новітніх прав як право на безпечне інформаційне (цифрове, електронне) середовище, право на захист від дезінформації, маніпулювань, право на кібербезпеку, право на безпечні інформаційні (цифрові) технології тощо.

### Анотація

У статті розглядається проблема вразливості людини в сучасних умовах інформаційного суспільства, простір якого насичений різноманітною інформацією, що може створювати негативний вплив на людину. До такої інформації зокрема належить викривлена, недостовірна, неточна, несвоєчасна, емоційно забарвлена інформація, загалом інформаційний шум, безпосередньо дезінформація. В цих умовах істотно зростає значення селективних інформаційних можливостей людини, а також її здатність до критичного оцінювання інформації, що «споживається» і поширюється. Розвиток цих якостей людини дає змогу гармонізувати власний інформаційний простір, здійснювати управління інформаційними потоками у ньому, не допускати розповсюдження шкідливої інформації.

Формування зазначених якостей людини у статті пропонується розглядати в межах ідеї інформаційної гігієни, яка може мати не тільки суто психологічний, а й культурологічний і правовий ракурс, відповідно бути предметом юридичних наукових досліджень, що загалом будуть мати міждисциплінарний характер. Безпосередньо в правовому аспекті інформаційна гігієна може сприйматися як засіб захисту і забезпечення інформаційних прав людини, зокрема новітніх інформаційних прав, що мають безпековий вимір, приміром права на інформаційну безпеку. В культурологічному вона може бути елементом і важливим маркером інформаційної та інформаційно-правової культури.

Перспективи інформаційної гігієни представляються у розвитку її як системи правил, принципів, заходів індивідуального і загальнодержавного рівня, що мають виявлятися в: зменшенні негативних інформаційних впливів на людину; створенні альтернативного соціально-корисного контенту; підвищенням рівня індивідуальної стійкості людини до шкідливих інформаційних впливів.

**Ключові слова:** інформаційна гігієна, інформаційний вплив, інформаційні права, обмеження прав людини, інформаційна безпека.

### **Tykhomyrov O. O. Information hygiene as a scientific idea in the context of information security and information human rights protection**

#### **Summary**

The research deals with the problem of human vulnerability in the modern world of the information society, which is overloaded with different types of information that makes a negative impact on a person. In particular, such information includes false, unreliable, inaccurate, emotionally colored types of information, and as whole, disinformation. In these terms, the importance of person's selective information capabilities, as well as the ability to evaluate the information as «consumed» and disseminated has been significantly increased. The development of such human qualities makes it possible to harmonize personal information space, maintain information flows, and prevent the dissemination of harmful information.

The formation of the person's conscious is considered to be discussed within the frameworks of information hygiene. It has both psychological, cultural and legal aspects. It can be the subject of legal scientific research with interdisciplinary nature. Information hygiene can be discussed as a means of protecting and ensuring human information rights, in particular the novelty of information rights that have a security dimension, for example the right to information security. In cultural studies it can be the essential element of information and information-legal culture.

Information hygiene challenges are presented as a system of rules, principles, measures at the individual and national level and can be manifested into: reduction of negative information influence on people; creation of alternative effective content; increasing the human resistance level to harmful information influence.



**Key words:** information hygiene, information influence, information rights, human rights restrictions, information security.

**Список використаних джерел:**

1. Права приватної особи в умовах пандемії COVID-19: проблеми здійснення і захисту : монографія / Є. О. Харитонов, О. І. Харитонova, К. І. Беляков ; за ред. д. юрид. н., проф. Є. О. Харитонova, д. юрид. н., проф. О. І. Харитонovoї, к. юрид. н., доц. К. Г. Некіт. Одеса : Видавничий дім «Гельветика», 2020. 404 с.
2. Еріксен Т. Г. Тиранія моменту: Швидкий і повільний час в інформаційну добу / пер. з англ. В. Дмитрука. Львів : Кальварія, 2004. 196 с.
3. Гігієна. Енциклопедія Сучасної України. URL: <https://esu.com.ua/article-29475>
4. Халамендик В. Б. Інформаційна гігієна як фактор збереження психічного здоров'я людини. *Гуманітарний вісник Запорізької державної інженерної академії*. 2008. Вип. 35. С. 83–91.
5. Grimes DR, Brennan LJ, O'Connor R (2020) Establishing a taxonomy of potential hazards associated with communicating medical science in the age of disinformation. *BMJ open* 10: e035626 URL: <http://dx.doi.org/10.1136/bmjopen-2019-035626>
6. Горун О.Ю. Протидія ворожій медіа-пропаганді в умовах правового режиму військового стану в Україні. *Інформація і право*. 2023. № 1(44). С. 116–128.
7. Grimes D. R. Health disinformation & social media: The crucial role of information hygiene in mitigating conspiracy theory and infodemics. *EMBO reports*. 2020. № 21(11). e51819. URL: <https://doi.org/10.15252/embr.202051819>

**Колодін Д. О.**

*кандидат юридичних наук, доцент,  
доцент кафедри кримінального права,  
декан факультету цивільної та господарської юстиції  
Національний університет «Одеська юридична академія»*

## ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ ЗА КРИМІНАЛЬНІ ПРАВОПОРУШЕННЯ ПРОТИ ВИБОРЧОЇ СИСТЕМИ: ІСТОРИЧНИЙ АСПЕКТ

Дослідження генезису встановлення кримінальної заборони має завжди передувати вдосконаленню чинних норм та розробці нових кримінально-правових заходів впливу на ту чи іншу кримінально протиправну практику. При цьому аналіз процесу історичного розвитку генези нормативного регулювання дає можливість прослідкувати особливості взаємозв'язку та взаємовпливу між суспільно значимими, політичними, соціально-економічними складовими в суспільстві та характері правової охорони виборчої системи.

У різний час окремі аспекти кримінально-правової охорони виборчої системи були предметом великого кола науковців, до яких можемо віднести: П.П. Андрушка, А.В. Зінов'єва, І.О. Зінченко, В.В. Кравченка, А.М. Колодія, Л.П. Медіної, М.І. Мельника, М.О. Мягкова, С. Я. Лихової, І.Й. Магновського, А.О. Олійника, В.Ф. Погорілка, Ж. Пустовіт, В.Л. Федоренка та ін.

Перш за все варто відмітити, що окремі елементи виборчої системи мають історичне коріння ще за часів Київської Русі. Наприклад, інститут віче – народне зібрання, у якому участь брали усі вільні мешканці міста, а керувала вічем міська верхівка. Поступово характер народного зібрання було витіснено на користь віче як зібрання князів, бояр і старших людей у громаді, яке приймало рішення з соціально-побутових, земельних, територіальних питань громад. У науковій літературі знаходимо згадку про те, що «інколи віче навіть обирало князів; відносини з верховною

владою регулювалися спеціальними договорами – «рядами»» [1, с. 52].

Усі історичні пам'ятки того періоду свідчать, що віче мало статус вирішального органу народовладдя, на основі якого інколи обирали князя, вирішували питання війни, захвату чужих територій чи вчинення миру, розглядалися фінансові питання громади, приймалися окремі акти суспільного урегулювання тощо. Результат прийнятих віче рішень закріплювався письмово.

Серед іншого варто відмітити існування певного владного утворення – боярської ради, яка могла впливати навіть на віче як найвищий інститут влади даного історичного періоду. Боярська рада, як княжий дорадчий орган, складалася зі старших дружинників, впливової знаті та вищих церковних чинів. Однак, віче та боярська рада з часом проявили себе деструктивно в плані становлення політичної сили, що не дало змогу досягти рівня усталеного представницького органу та призвело до відцентрування влади та конфліктів у владних колах Київської Русі [2].

Таким чином, для періоду Київської Русі характерні прояви виборчого права та прояви народовладдя, спроби становлення та захисту виборчих інституцій.

Наступним історичним етапом розвитку правового захисту виборчих прав можна вважати період польсько-литовського правління на території сучасної України.

Загалом, основними актами нормативно-правового регулювання суспільних відносин на даному етапі історичного розвитку

були Судебник 1497 року та Литовські Статути (1529, 1566, 1588 рр.), яким було властиво встановлення відповідальності за значний перелік посягань проти держави та людини, однак посягання на виборчі права не розглядалися у якості правопорушення в сучасному його розумінні. Більше того, внаслідок впливу магдебурзького права на переважній більшості території сучасної Західної України було відчутно значне пригнічення проявів виборчого права та окремих елементів виборчої системи – «католизація та полонізація українського населення призводить до того, що правом на самоврядування могли користуватись лише католики, хоча в багатьох містах були окремі національні юрисдикції як католиків, так і православних; православних відсторонили від міського управління в управах і судах» [3, с. 45].

Таким чином, варто зауважити, що даний історичний період в частині становлення та розвитку кримінально-правової охорони характеризується як період пригнічення виборчого права українців та відсутності передбачених кримінальних заборон за посягання на його прояви.

Наступним історичним періодом в процесі становлення кримінально-правової охорони виборчої системи в Україні був час козацької держави, яка була сформована внаслідок національно-визвольної війни 1648–1654 років. Так, на територіях, які ввійшли до Гетьманщини було скасовано магдебурзьке право та дія Литовських Статутів, а правовою основою державності було визначене звичаєве право. Варто відмітити, що звичаєві норми козацької доби проіснували від часу визвольної війни до 1842 року. Так, всі козацькі посади були виборними, а сама виборча система мала широке застосування в козацькій державі. Як зазначається у кримінально-правовій літературі, «виборча правосуб'єктність громадянина у вигляді активного і пасивного виборчого права реалізовувалася у можливості практично кожного члена козацького суспільства брати участь у виборах гетьманів, кошо-

вих отаманів і козацької старшини, а також надавала юридичну можливість кожному козаку бути обраним на ці посади» [1, с. 55].

Слід відмітити Конституцію Пилипа Орлика [4], яка, серед іншого, пропонувала механізм урегулювання виборчих процесів обрання генеральних радників, а також затверджувалося право кожного козака на участь у козацькій раді, до яких також могли входити представники православного духовенства та ті селяни і міщани, які вступали до повстанського козацького війська.

І хоча козацьке звичаєве право не передбачало кримінальної відповідальності за посягання на виборчі права учасників громади, однак передбачала відповідальність осіб, яких було обрано на ту чи іншу посаду, за ухилення від виконання своїх обов'язків.

Поступово на заміну козацькому звичаєвому праву було прийнято «Права, за якими судиться малоросійський народ» як спроба кодифікації законодавства того часу. Серед іншого, дана правова пам'ятка містила перелік кримінальних правопорушень, до системи яких відносилися посягання проти релігії (провідне місце); злочини проти «честі і влади монаршої»; проти життя; проти тілесної недоторканності; майнові кримінальні правопорушення та проти статевої моралі [5]. Як бачимо, самостійних норм у сфері захисту виборчих прав громадяни чи виборчої системи не було.

Настав час відсутності самостійної української національної державності та входження земель України як адміністративних одиниць до складу Російської та Австрійської імперій. У даний період Галичина, Буковина перебували у складі Австрійської імперії, Закарпаття входило до Угорського королівства, де чинним було право Австрійської імперії, Угорське кримінальне уложення про злочини і проступки, однак самостійного правового захисту виборчих прав на той час не існувало.

Однак на більшій частині українських земель діяло законодавство Російської імперії. Так, перший нормативно-правовим актом

даного періоду, який урегулював питання відповідальності за посягання на виборчі аспекти був указ Катерини II від 14 грудня 1766 року «Про створення в Москві комісії для складання нового Уложення та про вибори до неї депутатів», де під «острахом Нашого неминучого гніву» заборонялося утискувати будь-кого на виборах і брати для цього хабарі [6, с. 539–545]. (можливо цей законодавчий акт у зв'язку з «ім'ям» особи та міста, де воно підписувалось, згадувати не потрібно)

Однак, вперше кримінально-правові норми, які передбачали кримінальну відповідальність за діяння, що посягали на виборчі правовідносини та виборчі права, у своєму, так би мовити, закінченому вигляді, з'явилися в Уложенні про покарання кримінальні та виправні 1845 року – це статті 1425, 1426, 1434 глави «Про порушення правил для виборів й інших зібрань дворянських, міських і сільських», а також ст.1440, яка була включена до цієї глави в 1864 році [6, с. 539–545]. А у зв'язку з появою нових представницьких органів влади 8 березня 1906 року це Уложення було доповнено главою «Про порушення свободи й правильності виборів у Державну Раду та Державну Думу, а також безперешкодної діяльності цих установ» (статті 328-1–328-9), які були чинними до 1917 року.

Наступним етапом законодавчого регулювання кримінально-правової охорони виборчої системи – радянський період державності.

Надалі 6 лютого 1929 року КК УРСР постановою ВЦВК і РНК УРСР було доповнено ст. 85-1, яка передбачала відповідальність у вигляді примусових робіт на строк до шести місяців або штрафом до п'ятисот карбованців за перешкоджання з боку наймача в сільській місцевості здійсненню особами найманої праці виборчих прав. Слід відмітити, що у науковій літературі зауважується, що « дана стаття була направлена на правове забезпечення охорони виборчих прав громадян, хоча її дія обмежувалась тільки виборцями, які працювали за наймом у сільській місцевості» [7, с. 88].

9 липня 1937 року постановою ЦВК СРСР було затверджено Положення про вибори до Верховної Ради Союзу РСР, яке передбачало дві кримінально-правової заборони:

– «будь-яка особа, яка шляхом насильства, обману, погроз чи підкупу перешкоджатиме громадянину СРСР у здійсненні його права обирати та бути обраним до Верховної Ради СРСР, карається позбавленням волі на строк до двох років» (ст. 111);

– «посадова особа Ради або член виборчої комісії, які вчинили підробку виборчих документів або завідомо неправильний підрахунок голосів, караються позбавленням волі на строк до трьох років» (ст. 112) [8].

Надалі зазначені склади відтворювалися і в КК УРСР.

Указом Президії Верховної Ради СРСР від 11 жовтня 1945 року було затверджено «Положення про вибори в Верховну Раду СРСР», де в статтях 109 і 110 передбачалися склади кримінальних правопорушень, за змістом аналогічні ст.ст.110, 111 Положення про вибори до Верховної Ради Союзу РСР 1937 року [6, с. 539–545].

В подальшому 28 грудня 1960 року було затверджено КК УРСР, який діяв на території України до 2001 року. Так, зазначений кодекс закріплював главу IV Особливої частини з назвою «Злочини проти політичних і трудових прав громадян», у якій було передбачено такі три склади кримінально караних діянь: «Перешкоджання здійсненню виборчого права» (ст. 127), «Підлог виборчих документів, приписка або неправильний підрахунок голосів» (ст. 128), «Порушення таємниці голосування» (ст. 129) [9].

У 1993 році КК України доповнено [10] нормою, яка захищала референдні права і правовідносини – ст.129-1 «Порушення законодавства про референдум»). А у 1999 році вказана глава КК перейменована на «Злочини проти виборчих, трудових та інших особистих прав громадянина», а статті 127 і 128 – відповідно «Перешкоджання здійсненню виборчого права чи роботі виборчої комісії» і «Неправомірне

використання виборчих бюлетенів, підлог виборчих документів або неправильний підрахунок голосів чи неправильне оголошення результатів виборів».

05 квітня 2001 року було прийнято КК України [11], який набрав чинності з 1 вересня 2001 року та містив чотири статті, що стосувалися виборів і референдуму: ст.157 «Перешкоджання здійсненню виборчого права», ст.158 «Неправомірне використання виборчих бюлетенів, підлог виборчих документів або неправильний підрахунок голосів чи неправильне оголошення результатів виборів», ст.159 «Порушення таємниці голосування», ст.160 «Порушення законодавства про референдум», що встановила кримінальну відповідальність.

Справедливо буде відмітити, що внаслідок неодноразових змін і доповнень, які вносилися до чинного КК України в 2003 і 2005–2009 роках, статті 157–159 КК істотно трансформувалися й збільшилися за обсягом.

Також, КК України було доповнено статтями 158-1 «Голосування виборцем на виборчій дільниці більше ніж один раз», 158-2 «Незаконне знищення виборчої документації або документів референдуму» і 159-1 «Порушення порядку фінансування виборчої кампа-

нії кандидата, політичної партії (блоку)» [12].

Осмілимося зауважити, що виборче законодавство є однією з найбільш динамічних галузей права, яка зазнає частих нормативних змін та доповнень, особливо в період проведення чергових виборів в державі.

Окрім того, актуальність питань вдосконалення кримінально-правових норм, що стосуються процесу виборів, пояснюється загостренням протистояння різних політичних сил і їхнім бажанням створити більш-менш ефективним механізм кримінально-правової охорони виборчих прав громадян і виборчих правовідносин.

Отже, між виникненням та початком реалізації виборчого права громадян пройшов достатньо тривалий історичний період, а еволюція цього права є, образно кажучи, маркером розвитку держави та суспільства. Крім того, виборче законодавство досить динамічне, а порушення виборчого процесу набувають дедалі нових форм. Тому приходимо до висновку, що потрібно продовжувати дослідження перспектив удосконалення кримінально-правових норм, що охороняють виборчі та референдумні права і правовідносини, та, відповідно, вносити необхідні наукові пропозиції щодо зміни до чинного КК України.

### Анотація

У статті проаналізовано особливості історичного розвитку та становлення кримінально-правової охорони виборчої системи України та виборчих прав громадян. Визначено, що найпершими проявами народовладдя було віче за часів Київської Русі, до компетенції якого входили найважливіші питання громади. Поряд з віче існував такий княжий дорадчий орган як боярська рада. Встановлено, що за період польсько-литовської доби виборчі права корінного населення на території українських земель були пригнічені та не підлягали правовій охороні. Період козацької держави не висвітлює норми, що безпосередньо спрямовані на захист виборчих прав у козацькому праві, але вибори в добу правової системи козацької державності виступають у вигляді основного легітимізуючого інституту.

Визначено, що Уложення про покарання 1845 року вперше передбачило норми про кримінальну відповідальність за діяння, що посягали на виборчі правовідносини та виборчі права. Важливу роль у кримінально-правовій охороні виборчої системи та виборчих прав на території сучасних українських земель відіграло законодавство, яке діяло під час існування імператорської доби. За часів радянського періоду було запроваджено кримінальне покарання у вигляді «поразки прав» та ряд норм, які передбачали кримінальну відповідальність за посягання на виборчі права громадян. Так, КК УРСР 1922 року вже містив такі заборони, а кожен наступний

кодифікований акт кримінально-правового регулювання все більше приділяв уваги кримінально-правовій охороні виборчої системи. За часів дії КК України 2001 року, він зазнавав чимало змін та доповнень в частині охорони виборчих прав, в силу динамічного розвитку галузевого законодавства та нестабільної кримінально-правової політики щодо виборчого процесу, що тягне за собою трансформацію складів кримінальних правопорушень проти виборчих прав.

**Ключові слова:** кримінальна відповідальність, виборча система, кримінально-правова охорона виборчих прав громадян, генезис, кримінальні правопорушення проти виборчої системи України.

### **Kolodin D. O. Liability for criminal offenses against the electoral system: a historical aspect Summary**

The article analyzes the peculiarities of the historical development and formation of the criminal law protection of the electoral system of Ukraine and the electoral rights of citizens. It was determined that the earliest manifestations of people's rule were during the times of Kyivan Rus, whose competence included the most important issues of the community. At the same time, there was such a princely advisory body as the boyar council. It was established that during the period of the Polish-Lithuanian era, the voting rights of the indigenous population on the territory of Ukrainian lands were suppressed and were not subject to legal protection. The period of the Cossack state does not highlight the norms directly aimed at the protection of electoral rights in Cossack law, but elections in the era of the legal system of Cossack statehood appear as the main legitimizing institution.

It was determined that the Statute of Punishment of 1845 for the first time provided for the norms of criminal liability for acts that encroached on electoral relations and electoral rights. An important role in the criminal law protection of the electoral system and electoral rights in the territory of modern Ukrainian lands was played by the legislation that was in force during the existence of the imperial era. During the Soviet period, criminal punishment in the form of «defeat of rights» and a number of norms were introduced, which provided for criminal liability for encroachment on the electoral rights of citizens. Thus, the Criminal Code of the Ukrainian SSR of 1922 already contained such prohibitions, and each subsequent codified act of criminal law regulation paid more and more attention to the criminal law protection of the electoral system. During the operation of the Criminal Code of Ukraine in 2001, it underwent many changes and additions in terms of the protection of electoral rights, due to the dynamic branch legislation and the unstable criminal law policy of electoral law, which entailed the transformation of the composition of criminal offenses against electoral rights.

**Key words:** criminal liability, electoral system, criminal protection of citizens' electoral rights, genesis, criminal offenses against the electoral system of Ukraine.

### **Список використаних джерел:**

1. Бурдій А. В. Кримінально-правова охорона виборчих прав громадян України : дис. канд. юрид. наук. Державний науково-дослідний інститут міністерства внутрішніх справ України. Київ, 2020. 234 с.
2. Історія державної служби в Україні : у 5 т. / відп. ред. Т. В. Мотренко, В. А. Смолій ; упоряд.: А. М. Бега, Г. В. Боряк (кер. кол.упоряд.), Л. Я. Демченко та ін. Головне управління державної служби України ; НАН України. Інститут історії України. К. : Ніка-Центр, 2009. Т. 1 : 636 с.
3. Кримінальна відповідальність за порушення виборчих і референдних права / П. П. Андрушко, І. І. Зінченко, С. Я. Лихова та ін. / за ред. В. П. Тихого. Харків : Вид-во Кроссрууд, 2008. 344 с.
4. Договори і постанови прав і свобод військових між Ясновельможним Його Милості паном Пилипом Орликом, новообраним гетьманом Війська Запорізького, і між генеральними \_

особами, полковниками і тим же Військом Запорізьким з повною згодою з обох сторін. Затверджені при вільному обранні формальною присягою від того ж Ясновельможного Гетьмана. Підтверджені 5 квітня 1710 року від Різдва Христового. URL: <http://static.rada.gov.ua/site/const/istoriya/1710.html>

5. Права, за якими судиться малоросійський народ / відп. ред. Ю. С. Шемшученко. Київ, 1997. 547 с.
6. Мазур М. В. Злочини проти виборчих прав громадян: історико-правовий аспект. *Форум права*. 2011. № 2. С. 539–545.
7. Мягков М. О. Перешкоджання здійсненню виборчого права: проблеми кримінальної відповідальності : дис. ... кандидата. юрид. наук : 12.00.08. Луганськ, 2006. 196 с.
8. Тагієв С. Р. Порушення виборчого законодавства: проблеми судового оскарження та юридичної відповідальності : препринт. Луганськ : РВВ ЛДУВС, 2006. 208 с.
9. Кримінальний кодекс УРСР 1960 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2002-05#Text>  
<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2002-05#Text>
10. Про внесення змін і доповнень до деяких законодавчих актів України у зв'язку з прийняттям законів «Про всеукраїнський та місцеві референдуми» і «Про вибори Президента Української РСР» : Закон України від 3 березня 1993 року № 3039-XII. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*. 1993. № 18. ст. 189.
11. Кримінальний кодекс України. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*. 2001. № 25–26. Ст. 131.
12. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо виборів Президента України : Закон України від 21 серпня 2009 року № 1616-VI. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*. 2009. № 50. Ст. 754.

Левицька Ю. А.

*аспірантка кафедри кримінально-правової політики  
Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого*

## ДО ПРОБЛЕМИ НЕУКОМПЛЕКТОВАНОСТІ ШТАТУ МЕДИЧНОГО ПЕРСОНАЛУ В УСТАНОВАХ ВИКОНАННЯ ПОКАРАНЬ

**Постановка проблеми.** Проблема недобору кадрового потенціалу у сфері охорони здоров'я сприймається світом як глобальний ризик. Нестача медичних працівників спостерігається як у державному, так і у приватному секторі, як для надання медичної допомоги загальному населенню так і тим, хто перебуває у місцях позбавлення волі. Укомплектування кадрів для надання медичної допомоги засудженим в установах виконання покарань є непростим завданням. Європейським судом з прав людини було створено прецедент визнання відсутності медичних працівників в установах виконання покарань порушенням статті 3 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод. Міжнародні норми та національне законодавство України покладають на державу обов'язок забезпечувати право на охорону здоров'я для кожного. Залишення проблеми неуккомплектованості медичних частин УВП не вирішеною може призвести до прийняття ЄСПЛ подібних рішень щодо України.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Питання забезпечення права засуджених до позбавлення волі осіб на охорону здоров'я було предметом дослідження у роботах таких вчених: К. А. Автухов, А. П. Гель, Ю. В. Кернякевич-Танасійчук, О. Г. Колб, А. Х. Степанюк та інші. Втім, сучасна ситуація щодо кадрового укомплектування медичних частин установ виконання покарань потребує більш детального вивчення.

**Мета статті** полягає у тому, щоб порівняти рівень дефіциту медичного персоналу в установах виконання покарань та у цивільному

секторі, а також встановити причини неуккомплектованості медичних частин установ виконання покарань.

**Викладення основного матеріалу дослідження.** Забезпечення права на охорону здоров'я та медичну допомогу в установах виконання покарань є однією з цілей реформування пенітенціарної системи України. Кабінет Міністрів України зазначає, що порушення вимог статті 3 «Заборона катування» Конвенції у зв'язку з нелюдським та/або таким, що принижує гідність, поведженням, зокрема через ненадання належної медичної допомоги, є однією з основних підстав порушення справ проти України. Невиконання рішень ЄСПЛ негативно впливає на міжнародний імідж України та спричиняє надмірне навантаження на державний бюджет через значну суму присудженої сатисфакції.

Як зазначає уряд України, Європейський суд з прав людини та Європейський комітет з питань запобігання катуванням чи нелюдському або такому, що принижує гідність, поведженню чи покаранню зважав увагу на необхідність удосконалення діагностики та лікування загальносоматичних і соціально небезпечних захворювань, модернізації надання психіатричної допомоги, а також здійснення реабілітаційних заходів [1]. Серед зазначених проблем, уявляється доцільним також звернути увагу на необхідність вирішення питання щодо укомплектування штату медичного персоналу. Гіпотетично можна стверджувати, що неуккомплектованість медичних частин установ виконання покарань виступає однією з причин ненадання



медичної допомоги засудженим. Перевіримо запропоноване припущення шляхом аналізу рішень Європейського суду з прав людини і доповідей Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини.

Зупинимося на практиці Європейського суду з прав людини. Неукомплектованість штату медичних працівників у медичних частинах установ виконання покарань призводить до несвоєчасного та неналежного надання медичної допомоги засудженим, що у свою чергу, може бути визнано Європейським судом з прав людини катуванням. ЄСПЛ у своїх рішеннях неодноразово повторював, що стаття 3 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод закріплює одну з найбільш фундаментальних цінностей демократичного суспільства. Суд забороняє тортури чи нелюдське поводження, незалежно від обставин і поведінки жертви. Держава повинна забезпечити, щоб особа в установах виконання покарань перебувала в умовах, які сумісні з повагою до її людської гідності, щоб спосіб і метод виконання заходів примусу не завдавали їй страждань чи труднощів [2, п. 103, 107].

Зазначимо, що у рішеннях ЄСПЛ, ненадання необхідного медичного лікування визнавалося Судом порушенням статтею 3 Конвенції як нелюдське і таке, що принижує гідність, поводження [3, п. 42]. Суд у своїх рішеннях також констатував, що відсутність персоналу унеможлиблює забезпечення захисту здоров'я ув'язнених відповідно до ст. 3 Конвенції [4, п. 110]. Виходячи з аналізу рішень ЄСПЛ, можна ще раз наголосити, що неукомплектованість медичного штату в установах виконання покарань унеможлиблює забезпечення права на охорону здоров'я та підпадає під ознаки катування. Отже, Судом ще раз підкреслюється, що недостатня кількість медичних працівників в установах виконання покарань є причиною ненадання медичної допомоги засудженим до позбавлення волі особам.

Оскільки Україна посідає одне з лідируючих місць за кількістю заяв до ЄСПЛ, а також стан забезпечення охорони здоров'я засудже-

них до позбавлення волі в Україні залишає бажати кращого. Важливо з'ясувати ситуацію із рівнем укомплектованості штату медичних працівників в установах виконання покарань України. Проблема неукомплектованості медичних частин у місцях позбавлення волі не знаходить свого вирішення протягом багатьох років.

Стосовно українських установ виконання покарань, наявність такої проблеми як неукомплектованість штату медичного персоналу неодноразово фіксувалася у ході моніторингових візитів національного превентивного механізму. Як приклад, ще у 2016 році у ході візитів до Петрівської виправної колонії (№ 49) та Кіровоградської виправної колонії (№ 6) було встановлено, що медичні частини не було укомплектовано лікарями, що обумовлювало низький рівень первинного медичного огляду засуджених або його відсутність та унеможливило проведення медичного обстеження новоприбулих засуджених, а також профілактичних медичних оглядів [5, с.269].

Безсумнівно, деякі етапи реформування пенітенціарної системи знайшли свою реалізацію на практиці, втім питання неукомплектованості не було вирішено. У доповіді Уповноваженого з прав людини за 2021 рік стверджувалося, що за час реформування пенітенціарної медицини не було вирішено питання щодо укомплектування штату медичного персоналу, а саме 30% відвіданих медичних частин станом на 2021 рік мали критичну неукомплектованість вакантними посадами медичних працівників (лікарів і молодшого медичного персоналу) [6, с. 24]. З огляду на вищесказане, поточна ситуація у медичних частинах в українських установах виконання покарань може стати визнанням неукомплектованості причиною незабезпечення права на охорону здоров'я засуджених у справах проти України.

З метою підтримання чи спростування вищезазначеного припущення, виникає необхідність з'ясувати, яку кількість медичного персоналу не вистачає в установах виконання покарань для забезпечення надання медичної

допомоги засудженим у достатньому обсязі. Рекомендації, що містяться у міжнародних нормативно-правових актах, зокрема Європейських пенітенціарних (в'язничних) правилах, зводяться до того, що у кожному пенітенціарному закладі має бути не менше одного лікаря, який має відповідну кваліфікацію лікаря – терапевта. Мають також вживатися заходи задля забезпечення доступу до послуг кваліфікованого лікаря, а у разі відсутності у пенітенціарних установах штатного лікаря, ці заклади повинен регулярно відвідувати лікар, який працює за сумісництвом. [7, с. 97].

Перейдемо до аналізу ситуації в Україні. З вересня 2017 року було утворено державну установу «Центр охорони здоров'я Державної кримінально-виконавчої служби України», на яку покладається забезпечення медичною допомогою засуджених. Відповідно до положення про ДУ «ЦОЗ ДКВС», добір працівників Центру проводиться Директором ЦОЗ ДКВС України [8, п. 6.11].

У структурі ЦОЗ ДКВС України діють відокремлені структурні підрозділи – 16 філій, до складу яких входять: 104 установи, з них 8 багатопрофільних лікарень, 6 спеціальних туберкульозних лікарень, 1 спеціалізована психіатрична лікарня, 28 міських медичних частин, 58 медичних частин і 3 фельдшерських пункти. За інформацією, розміщеною на офіційному сайті ЦОЗ ДКВС, у розділі вакансії, станом на кінець квітня 2022 року оголошувався набір на заміщення 136 вакансій [9]. Таким чином, це становить 34 (136 посад ділимо на 4 місяці з січня по квітень) вакантні посади на всі установи ЦОЗ ДКВ. Виходить, на один заклад охорони здоров'я в установах виконання покарань потребується 0,32 (34 посади : 104 установи) посади в місяць.

Для того щоб об'єктивно зрозуміти ситуацію з дефіцитом медичного персоналу в установах виконання покарань, перевіримо, яка кількість посад у сфері охорони здоров'я є доступною для зайняття у цивільному секторі. За даними центру економічних і соціальних досліджень, станом на 1 липня 2021 року

дефіцит вакансій у галузі охорони здоров'я складав майже 13 тис. посад [10]. Отже, в місяць це виходить приблизно 2166 (13 тис. посад поділимо на 6 місяців (січень-червень)) вакантних посад для заміщення по всіх закладах охорони здоров'я в Україні.

Наступним етапом потрібно встановити кількість закладів охорони здоров'я, які функціонують в Україні. За даними Державної служби статистики України, загалом нараховується 1,7 тис. таких закладів (дані не оновлюються з 2017 року). Для порівняння, у 2013 році ця кількість становила 2,2 тис. закладів, у 2015 році – 1,8 тисяч [11]. Оскільки за цими даними відбувалося поступове скорочення закладів охорони здоров'я, припустимо, що станом на 2023 рік в Україні функціонує приблизно 1 тис. лікарняних установ. Це зводиться до того, що в середньому на місяць в одному закладі охорони здоров'я є приблизно 2,1 (2166 посад : 1000 установ) вакантна посада. Таким чином, кожному лікарняному закладу бракує щонайменше двох спеціалістів для надання медичної допомоги.

Проведений статистичний аналіз та розрахунки дозволяють стверджувати, що неуплектованість медичних закладів є як у цивільному секторі, так і в установах виконання покарань. Так, у цивільних закладах, в місяць на одну установу залишається 2,1 посади на заміщення, водночас у місцях несвободи ця ставка становить лише 0,32. Це свідчить про те, що протягом одного місяця у цивільних закладах охорони здоров'я є потреба у персоналі у 6,5 разів (2,1 : 0,32) більше, ніж у закладах ЦОЗ ДКВС. У той же час, необхідно усвідомлювати, що у цивільному секторі пацієнт є більш мобільним щодо вибору лікаря та закладу лікування, ніж пацієнт, який перебуває у місцях позбавлення волі. Умовно кажучи, цивільна особа має змогу звернутися у інший заклад і отримати там консультацію необхідного їй спеціаліста, а засуджена особа позбавлена цієї можливості та дійсно не може реалізувати своє конституційне право на охорону здоров'я через проблеми неуплектованості медичного штату УВП.

Розглянемо фактори, які зумовлюють неукomплектованість медичних частин установ виконання покарань. Як зазначає Ю. В. Кернякевич-Танасійчук, однією з перманентно існуючих проблем у сфері медико-санітарного забезпечення засуджених до позбавлення волі залишається невисока заробітна плата медичного персоналу закладів охорони здоров'я у виправних установах, що призводить до неукomплектованості медичних закладів [12, с. 230]. З метою підтвердження або спростування цієї тези, ми подивилися вакансії на одному з популярних рекрутингових сайтах. Так, у грудні 2022 році була вакантна посада лікаря-інфекціоніста на повну зайнятість у ЦОЗ ДКВС в Сумській області. Серед умов зазначався графік роботи 5/2, заробітна плата від 10 до 20 тис. грн. Також потребувався лікар загальної практики на неповну зайнятість у ЦОЗ ДКВС в Сумській області, заробітна плата пропонувалася від 10 до 12 тис. грн. Ще за одну вакансію завідувача медичної частини на повну зайнятість до ДУ ЦОЗ ДКВС України в м. Києві та Київській обл. пропонувалася заробітна плата від 21 до 27 тис. грн.

Порівняємо заробітну плату, яка пропонується за такі ж посади, але у цивільному секторі. До прикладу, за посаду лікаря-інфекціоніста пропонувалося від 18 до 20 тис. грн., лікаря-загальної практики від 15 до 27 тис. грн, завідувачого медичною частиною – від 20 тис. грн. На підставі цих даних, лише посада завідувача медичною частиною у ЦОЗ ДКВС оплачується навіть більше, ніж у загальних закладах охорони здоров'я. За решту ж посад в установах виконання покарань пропонується заробітна плата майже у два рази нижче ніж у цивільних закладах.

Стає очевидним, що під час пошуку місця роботи, фахівець скоріше за все зацікавиться тією пропозицією, за яку йому буде запропоновано більшу матеріальну винагороду. У ході проведеного нами анкетування, метою якого було визначення ставлення студентів та інтернів закладів вищої медичної освіти в Україні до роботи в медичних частинах цивільного

сектору та місцях несвободи. Так, за допомогою гугл-форми було створено анкету для опитування студентів та інтернів та розіслано до навчальних медичних закладів у 13 областях України. Анкетне опитування проводилося з 12 серпня по 12 вересня 2022 року. В анкетуванні взяли участь 189 учасників, з них 165 студентів і 24 інтерни.

Анкета також містила питання чи цікавить студентів та інтернів робота у медичних частинах установ виконання покарань, на яке менше третини (27,5%) респондентів відповіли, що їх зацікавила б така робота, решта голосів розділилися майже порівну між тими, хто не бажають працювати у місцях несвободи (36,5%) та тими, хто не зміг визначитися (36%). Як зазначалося раніше, заробітна плата у цивільних закладах охорони здоров'я є більшою, аніж в установах виконання покарань. Тому одним із запитань анкети полягало у з'ясуванні чи посиляться бажання працювати у медичних частинах установ виконання покарань, якщо їм буде запропоновано більшу заробітну плату. Частина респондентів (39,2%) відповіли позитивно, втім більшість (60,8%) не змінили б своє ставлення до цієї роботи.

Отже, безумовно можна погодитися із думкою, що матеріальна мотивація може бути заохоченням до збільшення кількості медичних працівників в установах виконання покарань. Проте, як свідчать результати дослідження, збільшення заробітної плати не стане запорукою укомплектування медичного персоналу. У зв'язку з цим виникає необхідність шукати альтернативні способи залучення медпрацівників до тюремних установ.

З метою з'ясування ставлення працівників медичних частин установ виконання покарань, було проведено анкетування медичних працівників ЦОЗ ДКВС України за допомогою гугл-форми, у ході якого взяли участь 460 працівників. За даними результатів опитування, більшість (92%) респондентів задоволена своєю роботою. На питання щодо заробітної плати, більшість (70,4%) учасників

анкетування відповіли, що вона їх влаштовує. До того ж, 75,9% опитаних вважають свою роботу в ЦОЗ ДКВС престижною та 87,6% працівників, які взяли участь в опитуванні, не мають наміру змінювати роботу у закладі охорони здоров'я ЦОЗ ДКВС.

Враховуючи результати проведеного анкетування, можна підсумувати, що працівники задоволені умовами праці у медичних частинах установ виконання покарань. У такому випадку, доцільно виникає питання, чому з огляду на позитивні відгуки щодо цієї роботи, проблема неукомплектованості закладів охорони здоров'я ЦОЗ ДКВС залишається невирішеною.

Можна зробити припущення, що проблема неукомплектованості медичних частин УВП полягає у небажанні медиків працювати з такою особливою групою населення, як засуджені. Результати проведеного нами анкетування свідчать про те, що більшість респондентів (77,8%) вважають, що засуджені мають право на такий самий рівень охорони здоров'я, як і загальне населення, деяка частина (16,4%) не змогли визначитися з відповіддю на це питання. Разом із тим, залишається невелика кількість респондентів (5,8%), які вважають, що засуджені не мають право на такий самий рівень охорони здоров'я, як і загальне населення. Тобто, причина неукомплектованості медичних частин УВП полягає у морально-етичних принципах та уявлень лікарів та іншого медичного персоналу щодо осіб, яким вони можуть та бажають надати належну медичну допомогу.

Безумовно, уявлення медиків про ризиковану роботу в установах виконання покарань пояснює їхнє бажання влаштуватися на роботу до цивільних закладів. Втім, кожному медичному працівнику необхідно враховувати, що існують розроблені світовою спільнотою етичні кодекси, які забороняють дискримінацію пацієнтів. Зокрема, Принципи медичної етики, прийняті резолюцією Генеральної Асамблеї ООН стосуються безпосередньо діяльності лікарів щодо надання допомоги

особам, які перебувають у місцях несвободи. Перш за все наголошується, що працівники охорони здоров'я мають забезпечувати засудженим лікування захворювань такої ж якості та рівня, як і загальному населенню [13].

Більше того, у деяких країнах прийняті етичні кодекси медичних працівників виправних установ. Наприклад, Американський коледж лікарів у виправних установах має етичний кодекс, який переважно складається з принципів. Перш за все, спеціаліст з виправної медицини повинен мати відповідний диплом. По-друге, ставитися до всіх ув'язнених необхідно незалежно від їх статусу ув'язнення. І, по-третє, під час кожного медичного втручання потрібно вважати ув'язненого пацієнтом або клієнтом [14].

У нашій державі також діє Етичний кодекс лікаря України, прийнятий у 2009 році, який регламентує порядок відносин лікаря та пацієнта, втім у ньому не міститься положень щодо недискримінаційного ставлення до тих, хто потребує медичної допомоги у місцях позбавлення волі [15]. Відтак, цей Етичний кодекс прямо не вказує на необхідність неупередженого ставлення лікаря до своїх пацієнтів, так само як і не виділяє окремо етичні особливості роботи з особами, засудженими до позбавлення волі.

За нашим переконанням, питання зневажливого ставлення до роботи із такою уразливою категорією населення, як засуджені, взагалі не має виникати під час медичної практики. Усі люди є рівними у своїх правах на медичну допомогу, а медичний персонал проходить змістовну підготовку для майбутньої практики аби сприяти кожному в отриманні допомоги належної якості. Неупереджене ставлення до пацієнтів має відтворюватися у принципах діяльності лікарів, саме із цим пов'язана актуальність вивчення етичної складової у питанні забезпечення охорони здоров'я засуджених.

З огляду на вищесказане, постає питання у доцільності підготовки спеціально навченого медичного персоналу, який буде працювати із засудженими. Ще у 2004 році в Об'єднаному

Королівстві за результатами проведеного дослідження виявилось, що багато медсестер, працюючих у тюрмах, вже мали досвід роботи у закладах охорони здоров'я. Натомість, під час роботи у місцях несвободи, вони навіть не знали як користуватися медичним обладнанням, їм навіть не було до кого звернутися за відповідною консультацією чи навчанням. Здебільшого вони обрали цю роботу через те, що втомилися від обсягу покладених на них завдань під час роботи у цивільному секторі [16]. Таке ставлення до пацієнтів у місцях несвободи є недопустимим, тому було розроблено спеціальний напрям підготовки персоналу для пенітенціарних установ.

Справа у тому, що закордонні фахівці визнають окрему спеціальність «корекційна сестринська справа», яка включає в себе широкий напрям діяльності, що стосуються не тільки здоров'я, але й виправного контексту, ставлячи професіоналів між ув'язненням та доглядом. Вона включає аспекти, пов'язані як зі здоров'ям, так і з виправним середовищем, наприклад, догляд за пацієнтами з травмами та складними проблемами зі здоров'ям, а також робота з пацієнтами, які перебувають у стані безпорадності через фізичну чи емоційну травму. Все це відбувається у ворожому середовищі, під впливом правових або нормативних актів та інших обставин, які впливають на добробут ув'язнених.

З іншого боку, навички корекційної медсестри не набуваються шляхом простого вивчення ступеня в медсестринстві, оскільки вони не включені у навчальну програму, тому спеціально розроблене навчання базується на знаннях, навичках та процедурах в областях психічного здоров'я, наркоманії, інфекційних захворювань, первинної медичної допомоги та феномен виправного контексту. Водночас деякі автори погоджуються, що медсестри повинні входити до складу медичних команд для розвитку їх професійні навички щодо: стратегії освіти до зміцнення здоров'я та запобігання захворюванням, прихильність до лікування та оптимальні терапевтичні відносини між пацієнтом і лікарем [17].

На нашу ж думку, підготовка персоналу за окремою спеціальністю медичного співробітника у місцях несвободи не стане вирішенням проблеми забезпечення кадрового потенціалу медичних частин установ виконання покарань в Україні. Існування окремої спеціальності може призвести до того, що майбутні студенти відразу відкинуть цей варіант для вступу, що призведе до недобору та швидкого закриття цього профілю.

За нашим переконанням, залучення медичних кадрів до установ виконання покарань може відбутися лише за рахунок зміни морально-етичного ставлення наших лікарів до пацієнтів у місцях несвободи. Імплементация міжнародних стандартів, зокрема положень етичних кодексів лікарської діяльності, може стати додатковим нагадуванням для медичного персоналу, що їхнє ставлення до пацієнта не має залежати від статусу останнього. На нашу ж думку, через особливості роботи у місцях позбавлення волі доречніше було б запровадити проходження тренінгів, семінарів та інших форм навчання медичних співробітників для роботи з засудженими.

**Висновки.** Підсумовуючи все сказане, можна впевнено стверджувати, що недостатня кількість медичного персоналу в установах виконання покарань призводить до ненадання медичної допомоги засудженим. Проблема неуккомплектованості лікарняних закладів є гострою як у загальних закладах охорони здоров'я, так і в установах виконання покарань. Дослідження дало можливість дійти висновків, що потреба у медичному персоналі у місцях несвободи є у 6,5 разів нижчою ніж у цивільних закладах, втім через обмеження мобільності засуджених, ця неуккомплектованість призводить до неможливості отримання медичної допомоги у достатньому обсязі. Проблема недобору медичних кадрів не може бути вирішена виключно за рахунок збільшення заробітної плати у ЦОЗ ДКВС, необхідно сприяти морально-етичному ставленню лікарів до засуджених як до пацієнтів із такими самими правами, які має цивільне населення.

### Анотація

Стаття присвячена висвітленню одного з проблемних питань у контексті ненадання засудженим до позбавлення волі особам якісної медичної допомоги, а саме – недостатньої укомплектованості медичних частин установ виконання покарань кваліфікованими кадрами. Європейський суд з прав людини визнає ненадання медичної допомоги засудженим порушенням статті 3 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод і встановлює, що держава повинна забезпечити належну охорону здоров'я та благополуччя засуджених шляхом надання їм необхідної медичної допомоги. У статті стверджується, що неуккомплектованість штату медичних працівників у медичних частинах установ виконання покарань призводить до несвоєчасного та неналежного надання медичної допомоги засудженим.

У статті порівнюється рівень укомплектованості штату медичних працівників в установах виконання покарань та у загальних закладах охорони здоров'я. Встановлено, що у цивільних лікарняних закладах кількість вакантних посад є більшою, аніж у філіях та їх структурних підрозділах Центру охорони здоров'я ДКВС України. З огляду на це, можна зробити припущення, що медичний штат в установах виконання покарань є більш укомплектованим, у порівнянні з цивільними закладами охорони здоров'я. Водночас, за доповідями Омбудсмана, в установах виконання покарань протягом багатьох років залишається невирішеною проблема критичної неуккомплектованості посад лікарів у медичних частинах. Таким чином, хоча вакансій на роботу у медичних частинах установ виконання покарань менше, але штат залишається неуккомплектованим через те, що в установах виконання покарань менше самих штатних одиниць, через що засуджені на практиці обмежені у реалізації конституційного права на охорону здоров'я.

Відтак постає необхідність з'ясувати причини неуккомплектованості штату медичними працівниками в медичних частинах установ виконання покарань. Проведене автором дослідження встановило, що до таких причин відносяться: недостатня грошова мотивація, у порівнянні із такою ж посадою у цивільному секторі, а також морально-етичне ставлення медиків до позбавлених волі осіб, що про проявляється неготовністю сприймати засудженого як пацієнта у загальному середовищі.

**Ключові слова:** медичний персонал, установи виконання покарань, право засуджених на охорону здоров'я, лікарська етика.

### Levytska Yu. A. To the problem of medical staff shortage in penitentiary institutions

#### Summary

The article is focused on highlighting one of the current issues of criminal executive law relating to healthcare for persons sentenced to imprisonment. The European Court of Human Rights recognises the failure to provide medical care to convicts as a violation of Article 3 of the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms and establishes that the state must ensure adequate protection of the health and well-being of convicts by providing them with the necessary medical care. The article argues that the understaffing of medical staff in the medical units of penitentiary institutions leads to untimely and inadequate provision of medical care to convicts.

The article compares the level of staffing of medical staff in penitentiary institutions and in general healthcare facilities. It is established that in civilian hospitals the number of vacant positions is higher than in branches and their structural units of the Health Care Centre of the SPS of Ukraine. In view of this, it can be assumed that the medical staff in penitentiary institutions is better staffed than in civilian healthcare facilities. At the same time, according to the Ombudsman's reports, the problem of critical understaffing of medical staff in penal institutions has remained unresolved for many years. Thus, although there are fewer vacancies in the medical units of penal institutions, the staff remains

understaffed because there are fewer staffing units in penal institutions, which in practice limits the exercise of the constitutional right to healthcare.

Therefore, there is a need to find out the reasons for the understaffing of medical staff in the medical units of penal institutions. The study conducted by the author found that these reasons include insufficient monetary motivation, compared to the same position in the civilian sector, as well as the moral and ethical attitude of medical staff to persons deprived of their liberty, which is manifested by the unwillingness to perceive a convict as a patient in the general environment.

**Key words:** medical personnel, penitentiary institutions, the right of convicts to health care, medical ethics.

#### Список використаних джерел:

1. Стратегія реформування пенітенціарної системи на період до 2026 року: розпорядження Кабінету Міністрів України від 16. 12. 2022 р. № 1153-р. *Урядовий кур'єр*. 2022 № 271.
2. Права та законні інтереси засуджених до позбавлення волі в умовах реформування Державної кримінально-виконавчої служби України: монографія / упоряд.: К. А. Автухов, А. П. Гель, О. Г. Колб та ін., за заг. ред. А. Х. Степанюка. Харків: Право, 2015. 246 с.
3. Справа «Янкова проти Болгарії» (Заява № 39084/97) від 11 грудня 2003 року. URL: <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-61539> (дата звернення: 10.02.2023).
4. Справа «Пілчич проти Хорватії» (Заява № 33138/06) від 17 січня 2008 року. URL: <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-84482> (дата звернення: 10.02.2023).
5. Справа «Валашінас проти Литви» (Заява № 44558/98) від 24 липня 2001 року. URL: <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-59608> (дата звернення: 10.02.2023).
6. Щорічна доповідь Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини про стан додержання та захисту прав і свобод людини і громадянина в Україні. Київ. 2017. URL: <https://dostup.pravda.com.ua/request/24669/response/44324/attach/3/002628%202.pdf> (дата звернення: 02.02.2023).
7. Спеціальна доповідь Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини. Стан додержання прав в'язнів на медичну допомогу під час реформування системи охорони здоров'я Державної кримінально-виконавчої служби України у період 2018 – 2021 років. URL: [https://ombudsman.gov.ua/storage/app/media/%D0%9D%D0%9F%D0%9C/zvit\\_12\\_2021\\_site.pdf](https://ombudsman.gov.ua/storage/app/media/%D0%9D%D0%9F%D0%9C/zvit_12_2021_site.pdf) (дата звернення: 2.02.2023).
8. Положення про Державну установу «Центр охорони здоров'я Державної кримінально-виконавчої служби України»: затв. наказом Мін-ва юстиції України від 04.04.2022 р. № 1311/5.
9. Центроохорониздоров'яДКВСУкраїни. Офіційний веб-сайт. URL: Філії. [https://coz.kvs.gov.ua/?page\\_id=173](https://coz.kvs.gov.ua/?page_id=173) (дата звернення: 07.02.2023).
10. Власенко Р. В. Щодо кадрового забезпечення галузі охорони здоров'я. Центр економічних і соціальних досліджень. 2021. URL: <https://niss.gov.ua/sites/default/files/2021-09/ohorona-zdorovya.pdf> (дата звернення: 07.02.2023).
11. Демографічна та соціальна статистика. Охорона здоров'я. Державна служба статистики України. URL: [https://ukrstat.gov.ua/operativ/operativ2007/oz\\_rik/oz\\_u/zakladu\\_06\\_u.html](https://ukrstat.gov.ua/operativ/operativ2007/oz_rik/oz_u/zakladu_06_u.html) (дата звернення: 07.02.2023).
12. Кернякевич – Танасійчук Ю. В. Основні проблеми забезпечення права засуджених до позбавлення волі на медичну допомогу. URL: <http://lib.pnu.edu.ua:8080/bitstream/123456789/12813/1/%D1%82%D0%B5%D0%B7%D0%B8-%D0%BF%D0%BD%D1%83-2022--229-231.pdf> (дата звернення: 07.02.2023).

13. Принципи медичної етики, що стосуються ролі працівників охорони здоров'я, особливо лікарів, у захисті ув'язнених або затриманих осіб від катувань та інших жорстоких, нелюдських або таких, що принижують гідність, видів поводження і покарання. Резолюція 37/194 Генеральної Асамблеї ООН від 18.12.1982 р. URL: [https://www.un.org/ru/documents/decl\\_conv/conventions/medical\\_ethics\\_principles.shtml](https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/medical_ethics_principles.shtml) (дата звернення: 20.02.2023).
14. Етичний кодекс Американського коледжу пенітенціарних лікарів. URL: [https://accpmed.org/accp\\_code\\_of\\_ethics.php](https://accpmed.org/accp_code_of_ethics.php) (дата звернення: 20.02.2023).
15. Етичний кодекс лікаря України, прийнятий на Всеукраїнському з'їзді лікарських організацій та X з'їзді Всеукраїнського лікарського товариства (ВУЛТ). Євпаторія. 2009 р. URL: <http://health-ua.com/pics/pdf/19/30-31.pdf> (дата звернення: 20.02.2023).
16. Jo Carlowe Prison reform: training for healthcare staff in the prison service has been dangerously inadequate. Jo Carlowe reports on efforts being made to force a change in the way emergency treatment is delivered. 2004. URL: <https://go.gale.com/ps/i.do?p=AONE&u=googlescholar&id=GALE|A119370020&v=2.1&it=r&sid=AONE&asid=0a1c08c5> (last accessed: 22.02.2023).
17. M Sánchez-Roig I, A Coll-Cámara Prison nursing and its training. 2016. URL: [https://scielo.isciii.es/pdf/sanipe/v18n3/05\\_especial.pdf](https://scielo.isciii.es/pdf/sanipe/v18n3/05_especial.pdf) (last accessed: 22.02.2023).



УДК 341.231.14(477)

DOI <https://doi.org/10.32782/ln.2023.20.11>**Філатов В. В.***кандидат юридичних наук, доцент,  
доцент кафедри публічного та приватного права  
Університет митної справи та фінансів***ДОСВІД РЕАЛІЗАЦІЇ ОКРЕМИХ НАПРЯМКІВ ПЕРЕХІДНОГО ПРАВОСУДДЯ  
В УКРАЇНІ**

**Постановка проблеми** в загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими чи практичними завданнями. Контекст перехідного правосуддя в Україні характеризується наявністю одночасно двох чинників, які провокують соціальні потрясіння (зміна політичного режиму та збройна агресія). Це значно ускладнює політику перехідного періоду, оскільки потрібно сфокусуватися не тільки на розв'язанні збройного конфлікту, а й на проблемі формування демократичного політичного режиму. На сьогодні існує нагальна потреба аналізу досвіду реалізації в Україні напрямків перехідного правосуддя. Він дозволить визначити ключові прорахунки та окреслити перспективні напрямки роботи у цій сфері.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій** з даної теми, виділення невирішених раніше частин загальної проблеми, яким присвячується дана стаття. Питання реалізації в Україні окремих напрямків перехідного правосуддя у вітчизняній юридичній науці досі не досліджувалося, що вказує на актуальність обраної теми для написання статті.

**Формування цілей статті.** Метою статті є комплексний теоретико-правовий аналіз досвіду реалізації в Україні окремих напрямків перехідного правосуддя.

Виклад основного матеріалу дослідження з повним обґрунтуванням отриманих наукових результатів. У своїй статті Сергій Жук зазначає, що навесні 2014 року він зіткнувся з відкиданням окремими американськими істориками прав України на захист своєї територіальної цілісності та суверенітету та

з визнанням певних прав держави-агресора в Криму і на Донбасі [1, с. 200]. Констатуємо, що приблизно такі самі настрої мали місце і в певних політичних колах самої України. Це реалії політичного контексту в рамках якого довелося реалізувати поставторитарну політику перехідного правосуддя в Україні.

Означена політика перш за все пов'язана з люстрацією, яка була розпочата у 2014 році. Точкою відліку є прийняття у Закону України «Про очищення влади», який визначив основи механізму люстрації. Відповідно до норм цього документа своїх посад були позбавлені майже усі представники попереднього політичного режиму, які обіймали посади в органах влади та місцевого самоврядування [2]. Однак сьогодні Міністерство юстиції визнає неефективність механізмів очищення влади. Справа в тому, що значна кількість люстрованих чиновників відновилися на посаді завдяки рішенням Європейського суду з прав людини. В цих рішеннях зазначається про два основні аспекти: порушення права на справедливий суд та впровадження надмірного кола осіб, які підлягають люстрації. Саме тому, сьогодні йде робота по удосконаленню люстрації та індивідуалізації цієї процедури [3].

Одночасно починається процес реформування сектору державного управління з метою викорінення корупції, удосконалення кадрової політики, переформатування механізмів співпраці влади на зовнішньополітичному напрямку. На сьогодні основним документом в цій сфері є Стратегія реформування державного управління України на 2022–2025 роки,

яка до ключових завдань відносить: створення системи високоякісних державних послуг та зручних процедур; підвищення професійності публічної служби та системи управління персоналом; створення механізмів ефективного урядування [4]. Паралельно з центральним рівнем в державі відбувається реформа органів місцевого самоврядування. Йдеться про децентралізацію влади, яка розпочалася у 2015 році прийняттям Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад», який визначив алгоритм формування спроможних громад [5].

Важливе значення для поставторитарної політики України має реформування системи судочинства та створення вертикалі антикорупційних інституцій. На сьогодні актуальним документом в цій сфері є Стратегія розвитку системи правосуддя та конституційного судочинства на 2021–2023 роки. Основними проблемами в сфері судочинства залишаються: недоброчесність окремих суддів та працівників органів судової влади; недосконалість існуючої системи місцевих судів; недосконалість системи органів суддівського врядування та самоврядування; неефективність процесуальних механізмів касаційного оскарження; неефективність механізми притягнення суддів до дисциплінарної відповідальності. Ці виклики повністю корелюються з напрямками перехідного правосуддя, в рамках яких судочинство набуває особливого значення [6].

Важливе ідеологічне значення мала декомунізація, яка була розпочата в рамках поставторитарної складової перехідного правосуддя. Основою цього процесу став Закон України «Про засудження комуністичного та націонал-соціалістичного (нацистського) тоталітарних режимів в Україні та заборону пропаганди їхньої символіки», який був прийнятий у 2015 році. Закон визначив засади політики декомунізації, основою якої стала протидія пропаганди комуністичної та націонал-соціалістичної символіки [7]. Необхідно відзначити істотні зміни в освітній політиці,

зокрема щодо патріотичного виховання. Саме воно і сприяє формуванню національної самосвідомості. Для активізації цієї сфери у 2019 році Президентом України була схвалена Стратегія національно-патріотичного виховання, яка передбачає подолання імперсько-тоталітарних рудиментів у суспільній свідомості та зумовлених русифікацією, нищенням української духовно-культурної спадщини та історичної пам'яті розбіжностей в уявленнях про історичне минуле, зокрема про тоталітарну добу, голодомори і політичні репресії [8].

Перебуваючи на етапі перехідного правосуддя, Україна приділила значну увагу питанням поставторитарної політики. Складність реалізації останньої полягає в тому, що держава одночасно перебуває в умовах збройного конфлікту. Це доволі принципова особливість українського контексту перехідного правосуддя, яка зумовлює необхідність розмежування окремих методів і форм досягнення сталого розвитку. Оцінюючи поставторитарний етап, який на сьогодні триває в Україні, можна зазначити, що більшість прорахунків влади у сфері інституційних реформ пов'язані з двома проблемами. По-перше, це неналежне інформаційно-аналітичне забезпечення реформ та інших кроків, які робить влада на центральному та регіональному рівнях. По-друге, це ситуативність та неузгодженість перехідних процесів внаслідок відсутності комплексної стратегії перехідного правосуддя [9]. На підставі досвіду поставторитарної політики та враховуючи реалії сьогодення, можна систематизувати наступні особливості національного контексту перехідного правосуддя:

1. Від початку конфлікту в Україні напрямки і принципи перехідного правосуддя почали реалізовуватися без візуалізації цілісної моделі перехідного правосуддя. Йдеться про те, що розуміння необхідності застосування моделі перехідного правосуддя прийшло аж на сьомому році конфлікту, а її окремі напрямки і правові форми почали використовуватися ще від початку конфлікту. Наприклад, Проект

закону України «Про засади державної політики перехідного періоду» був наданий громадськості для обговорення Міністерством з питань реінтеграції тимчасово окупованих територій України у 2020 році. По суті документ деталізує окремі принципи і напрямки перехідного правосуддя, як цілісної аналітичної моделі [10]. Хоча, окремі форми встановлення істини та інституційні реформи почалися в Україні ще у 2014 році.

2. Запровадженню в Україні моделі перехідного правосуддя завадило те, що влада держави тривалий час не позиціонувала статус держави-агресора. Внаслідок цього на міжнародному рівні не було чіткого розуміння, що саме відбувається в Україні: громадянська війна чи збройний конфлікт? Саме це гальмувало впровадження принципів і напрямків перехідного правосуддя в Україні. Лише у 2018 році було прийнято Закон України «Про особливості державної політики із забезпечення державного суверенітету України на тимчасово окупованих територіях у Донецькій та Луганській областях» (на даний момент втратив чинність), в якому РФ було визнано державою-агресором і відбулося закріплення стратегічних пріоритетів вирішення збройного конфлікту [11]. Скориставшись ситуацією держава-агресор зробила усе можливе для того, щоб ідеологічно відмежувати мешканців тимчасово окупованих територій від населення України. Для цього держава-агресор зокрема використовувала міф про невизначеність самої України у питанні позиціонування сторін конфлікту.

3. Особливість перехідного правосуддя в Україні також полягає в тому, що військова агресія відбулася з боку держави, яка згідно міжнародно-правових документів по суті є гарантом безпеки України. Про це чітко вказано у Меморандумі про гарантії безпеки у зв'язку з приєднанням України до Договору про нерозповсюдження ядерної зброї. Відповідно до норм документу, держава-агресор зобов'язана утримуватись від застосування сили проти територіальної цілісності чи полі-

тичної незалежності України [47]. З огляду на це, військова доктрина України, її політика національної безпеки не розглядали державу-агресора у якості потенційного агресора, внаслідок чого були відсутні певні запобіжники, зокрема: рівень захищеності державного кордону, рівень інформаційної безпеки щодо пропаганди на територіях, які межують з державою-агресором тощо. Тобто, держава-агресор використала історичні нарративи минулого для виправдання повномасштабного вторгнення в Україну.

Не дивлячись на те, що збройний конфлікт триває, в державі з 2014 року також були реалізовані окремі ініціативи перехідного правосуддя, які притаманні для постконфліктних контекстів. Зокрема, уся нормотворчість на початку збройного конфлікту була спрямована не на його вирішення, а на локалізацію окремих проблем, що виникли на тимчасово окупованих територіях. Перш за все мова йде про захист прав громадян України, які опинилися в окупації. Тут одним з перших нормативно-правових актів став Закон України 15 квітня 2014 року «Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території». Документ стосується захисту майнових прав громадян, які проживають на окупованих територіях Донбасу та в Криму. Передусім йдеться про спадкування, оформлення права власності та його відчуження [12]. Однак, норми цього законодавчого акта дуже декларативні і недосконалі, оскільки їх важко реалізувати на тимчасово окупованих територіях. Справа в тому, що окупаційна влада взагалі не враховує законодавство України, а від початку окупації створила своє законодавство, яке представляє собою поєднання законів держави-агресора та колишнього СРСР.

Майже одночасно починає формуватися законодавство про статус переселенців, які почали полишати тимчасово окуповану територію. Ключовим законодавчим актом у цій сфері став Закон України 20 жовтня 2014 року «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо

переміщених осіб», який і сьогодні визначає основні права цієї категорії осіб. Однак, комплексні рішення щодо ВПО держава починає впроваджувати лише з 2017 року, коли була схвалена відповідна стратегія. На даний час актуальним документом є Стратегія інтеграції внутрішньо переміщених осіб та впровадження середньострокових рішень щодо внутрішнього переміщення на період до 2024 року. Документ окреслив певні пріоритети державної політики, але також має низку недоліків [13]. Наприклад, норми стратегії спрямовані на вирішення окремих проблем переселенців (забезпечення працею, доступ до медицини, надання соціального житла), однак комплексної спрямованості на повернення до дому та возз'єднання з сім'ями в документі не передбачено, але саме це є головною метою в рамках перехідного правосуддя.

Влітку 2021 року Верховна Рада України прийняла Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо імплементації норм міжнародного кримінального та гуманітарного права». Він дозволяє вирішити декілька проблемних питань: забезпечити принцип невідворотності покарання за військові злочини та створити додаткові гарантії захисту прав цивільного населення в умовах збройного конфлікту; створити передумови для виконання Україною власних міжнародних зобов'язань, які вона взяла ратифікувавши багато міжнародно-правових актів у сфері міжнародного кримінального та гума-

нітарного права [14]. Це достатньо важливий крок на шляху кримінального переслідування та покарання винних в конфлікті осіб.

Висновки з дослідження і перспективи подальших розвідок у даному науковому напрямку. Таким чином, в рамках постконфліктної складової перехідного правосуддя в Україні вже були реалізовані окремі механізми, які переважно стосуються невідкладних питань захисту жертв конфлікту. На нашу думку, ці ініціативи мають характер локалізації проблем, і не передбачають стратегічної складової, тобто створення ґрунтовної основи для реалізації у майбутньому національної стратегії перехідного правосуддя. Необхідно відзначити, що на початок 2023 року в державі не створено законодавчої основи функціонування комісій правди та інших спеціальних інституцій. У структурі Генеральної прокуратури лише було створено Департамент нагляду у кримінальних провадженнях щодо злочинів, вчинених в умовах збройного конфлікту, який буде займатися питаннями документування воєнних злочинів. Було систематизовано та детально розглянуто наступні особливості українського контексту перехідного правосуддя: реалізація окремих напрямків і принципів без візуалізації цілісної моделі; несвоєчасне позиціонування статусу держави-агресора; здійснення збройної агресії державою, яка згідно міжнародно-правових документів є гарантом безпеки України.

### Анотація

У статті досліджено особливості реалізації в Україні окремих напрямків перехідного правосуддя. Автор наголошує, що контекст перехідного правосуддя в Україні характеризується наявністю одночасно двох чинників, які провокують соціальні потрясіння (зміна політичного режиму та збройна агресія). Отже, йдеться про певне поєднання передумов постконфліктного та поставторитарного розвитку, які вимагають адекватного реагування та індивідуалізації. Доведено, що ця ситуація ускладнює політику перехідного періоду, оскільки змушує владу фокусуватися як на розв'язанні збройного конфлікту, так і на проблемі формування демократичного політичного режиму. Встановлено, що на сьогодні існує нагальна потреба аналізу досвіду реалізації в Україні напрямків перехідного правосуддя, який продемонструє ключові прорахунки та перспективні напрямки роботи у цій сфері. Доведено, що в рамках перехідного правосуддя в Україні вже були реалізовані окремі механізми, які переважно стосуються невідкладних питань захисту жертв

конфлікту. Обгрунтовано, що ці ініціативи мають характер локалізації проблем, і не передбачають створення ґрунтовної основи для реалізації у майбутньому національної стратегії перехідного правосуддя. Автором було систематизовано та детально розглянуто наступні особливості українського контексту перехідного правосуддя: реалізація окремих напрямків і принципів без візуалізації цілісної моделі; несвоєчасне позиціонування статусу держави-агресора; здійснення збройної агресії державою, яка згідно міжнародно-правових документів є гарантом безпеки України. Аргументовано, що проблеми реалізації в Україні напрямків перехідного правосуддя, зокрема їхнє нормативно-правове забезпечення, здебільшого обумовлені відсутністю політичної волі, а недоліки організаційно-структурного рівня визначаються прогалинами на правовому рівні. Автор доходить висновку про взаємообумовленість означених проблем, що вимагає комплексного відображення у майбутніх стратегіях перехідного правосуддя.

**Ключові слова:** амністія, відшкодування, жертви конфлікту, держава-агресор, інституційні реформи, перехідне правосуддя, постконфліктний розвиток, соціальні потрясіння, тимчасово окуповані території.

### **Filatov V. V. Experience of implementation of certain areas of transitional justice in Ukraine** **Summary**

The article examines the peculiarities of the implementation of certain areas of transitional justice in Ukraine. The author emphasizes that the context of transitional justice in Ukraine is characterized by the simultaneous presence of two factors that provoke social upheavals (change of political regime and armed aggression). So, we are talking about a certain combination of prerequisites of post-conflict and post-authoritarian development, which require adequate response and individualization. It has been proven that this situation complicates the politics of the transition period, as it forces the authorities to focus both on the resolution of the armed conflict and on the problem of the formation of a democratic political regime. It has been established that today there is an urgent need to analyze the experience of implementation of transitional justice in Ukraine, which will demonstrate key miscalculations and promising directions of work in this area. It has been proven that within the framework of transitional justice in Ukraine, separate mechanisms have already been implemented, which mainly concern urgent issues of protection of conflict victims. It is substantiated that these initiatives have the character of localization of problems and do not provide for the creation of a thorough basis for the implementation of the national strategy of transitional justice in the future. The author systematized and considered in detail the following features of the Ukrainian context of transitional justice: implementation of individual directions and principles without visualization of a holistic model; untimely positioning of the status of the aggressor state; implementation of armed aggression by the state, which, according to international legal documents, is the guarantor of Ukraine's security. It is argued that the problems of implementation of transitional justice areas in Ukraine, in particular their regulatory and legal support, are mostly caused by the lack of political will, and the shortcomings of the organizational and structural level are determined by gaps at the legal level. The author comes to the conclusion that the mentioned problems are mutually dependent, which requires a complex reflection in the future strategies of transitional justice.

**Key words:** amnesty, reparations, conflict victims, aggressor state, institutional reforms, transitional justice, post-conflict development, social upheavals, temporarily occupied territories.

### **Список використаних джерел:**

1. Sergei I. Zhuk, Ukrainian Maidan as the Last Anti-Soviet Revolution. *Ab Imperio*. 3. 2014. P. 195–208.

2. Про очищення влади: Закон України від 16 вересня 2014 р. № 1682-VII. *Голос України*. 2014. № 198.
3. Кожен люстрований чиновник, якого суд повернув у крісло, коштує бюджету пів мільйона – Малюська. URL: <https://www.ukrinform.ua/rubric-politics/3054092-kozen-lustrovanijsinovnik-akogo-sud-povernuv-u-krislo-kostue-budzetu-piv-miljona-maluska.html> (дата звернення: 20.05.2023).
4. Деякі питання реформування державного управління України: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 21 липня 2021 р. № 831-р. *Урядовий кур'єр*. 2021. № 148.
5. Про добровільне об'єднання територіальних громад: Закон України від 05 лютого 2015 р. № 157-VIII. *Голос України*. 2015. № 39.
6. Про Стратегію розвитку системи правосуддя та конституційного судочинства на 2021–2023 роки: Указ Президента України від 11 червня 2021 р. № 231/2021. *Урядовий кур'єр*. 2021. № 113.
7. Про засудження комуністичного та націонал-соціалістичного (нацистського) тоталітарних режимів в Україні та заборону пропаганди їхньої символіки: Закон України від 09 квітня 2015 р. № 317-VIII. *Голос України*. 2015. № 87.
8. Про Стратегію національно-патріотичного виховання: Указ Президента України від 19 травня 2019 р. № 286/2019. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/286/2019#Text> (дата звернення: 20.05.2023).
9. Leheza Yevhen, Filatov Viktor, Volodymyr Varava, Vira Halunko, Kartsyhin Dmytro Scientific and Practical Analysis of Administrative Jurisdiction in the Light of Adoption of the New Code of Administrative Procedure of Ukraine. *Journal of Legal, Ethical and Regulatory Issues*. 2019. Vol. 22. Issue 5.
10. Проект закону України «Про засади державної політики перехідного періоду». URL: [https://www.minre.gov.ua/sites/default/files/1.\\_zakonoprojek\\_t\\_pro\\_zasady\\_dppp.pdf](https://www.minre.gov.ua/sites/default/files/1._zakonoprojek_t_pro_zasady_dppp.pdf) (дата звернення: 20.05.2023).
11. Про особливості державної політики із забезпечення державного суверенітету України на тимчасово окупованих територіях у Донецькій та Луганській областях: Закон України від 18 січня 2018 р. № 2268-VIII. *Голос України*. 2018. № 37 (втратив чинність на підставі Закону України від 21 квітня 2022 р. № 2217-IX).
12. Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території: Закон України від 15 квітня 2014 р. № 1207-VII. *Голос України*. 2014. № 83.
13. Про схвалення Стратегії інтеграції внутрішньо переміщених осіб та впровадження середньострокових рішень щодо внутрішнього переміщення на період до 2024 року: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 28 жовтня 2021 р. № 1364-р. *Урядовий кур'єр*. 2021. № 218.
14. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо імплементації норм міжнародного кримінального та гуманітарного права: Проект закону України. URL: [https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webpro\\_c4\\_1?pf3511=67804](https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webpro_c4_1?pf3511=67804) (дата звернення: 20.05.2023).

УДК 347.73

DOI <https://doi.org/10.32782/ln.2023.20.12>

**Заверуха О. Б.**

*кандидат юридичних наук,*

*голова Восьмого апеляційного адміністративного суду*

## **ЗАСТОСУВАННЯ МЕДІАЦІЇ ПРИ ВИРІШЕННІ ПОДАТКОВИХ СПОРІВ: ДОСВІД КРАЇН ЦЕНТРАЛЬНОЇ ТА ПІВНІЧНОЇ ЄВРОПИ**

Термін «медіація» відноситься до латинського слова *mediare*, яке має значення «бути посередником». Цей концепт широко вживається на міжнародному рівні, а в українській мові ми можемо перекласти його як «посередництво». Медіація передбачає активність професіоналів, які виступають в ролі посередників, і виконують завдання направлення сторін юридичного спору до самостійного розв'язання своїх конфліктів через шлях досягнення компромісу.

В науковій літературі вчені по-різному підходять до розуміння медіації у правовідносинах. Так, український юрист В.О. Курило розуміє медіацію як метод вирішення спорів, в якому ключова роль призначена медіатору. Цей професіонал працює над тим, щоб допомогти сторонам, які знаходяться у конфліктній ситуації, глибоко проаналізувати спірну ситуацію [6, с. 60]. Це необхідно для того, щоб сторони могли самостійно знайти рішення, яке було б у відповідності з їхніми інтересами і задовольняло їх потреби. На переконання А. Роя та І. Шермана, медіація представляє собою процес, в якому, за допомогою незалежної третьої сторони, учасники спору ретельно аналізують свої спільні та відмінні погляди, вивчають альтернативні можливості вирішення спору, і прагнуть до пошуку компромісу для укладення угоди [12, с. 337].

М. Бобровіч, Д. Голан та Л. Клопенберг бачать медіацію як процедурну діяльність, в якій, за допомогою медіатора, сторони вивчають сутність своїх розбіжностей, оцінюють перспективи альтернативного вирішення спору і намагаються знайти компро-

місні і прийнятні варіанти розв'язання. Цей процес передбачає важливу роль медіатора як нейтральної третьої сторони, яка допомагає досягти взаємної згоди між сторонами спору [9, с. 13–14; 10, с. 138].

На даний момент, на жаль, в Україні повноцінно не застосовується медіація при вирішенні усієї маси правових спорів. Особливо ефективною вона може бути при вирішенні спорів, що стосуються оподаткування. Хоча, варто відмітити спроби імплементації механізмів медіації в інших сферах. Історія медіації в Україні почала розвиватися з 1994 року. Завдяки підтримці USAID та інших донорів, було створено перші вісім центрів медіації. Одним з них є Одеський обласний центр медіації, який продовжує свою роботу до сьогодні. У 1998 році в Україні було створено Національну службу посередництва і примирення. Головною метою цієї служби було уникнення та врегулювання трудових конфліктів. У 2002 році в Києві було відкрито Український центр порозуміння (тепер відомий як Громадська організація «Інститут миру і порозуміння»), який займався практикою медіації. Також важливою подією було створення Українського центру медіації, започаткованого при Києво-Могилянській Бізнес Школі [7, с. 54, 76]. Цей центр було створено з метою запровадження інституції, яка б відіграла рушійну роль у розвитку альтернативних методів вирішення спорів в Україні, проводячи навчання та надаючи послуги незалежних медіаторів.

2014 рік був важливим у розвитку медіації в Україні – було зареєстровано дві важливі громадські організації: Громадську спілку

«Українська академія медіації» і громадську організацію «Національна асоціація медіаторів України». «Українська академія медіації» активно працює над інформуванням юристів України про медіацію. Її найбільш значний захід – всеукраїнський форум «Медіація і право», який проводиться щорічно. Період 2015-2019 років був визначений збільшенням спільноти медіаторів України. Найбільш значними з організацій, створених в цей час, стали Громадська організація «Львівський центр медіації» та Громадська організація «Ліга медіаторів України». «Львівський центр медіації» є фундатором щорічного Львівського форуму медіаторів [7, с. 54, 76].

За межами України механізми медіації широко використовуються у різних сферах, включаючи вирішення спорів з приводу оподаткування. З цих причин зараз постає важливою задачею систематизація позитивного досвіду інших країн щодо використання медіації та формування теоретико-правового підґрунтя для імплементації цього способу вирішення суперечок між учасниками податкових відносин в Україні.

В контексті вирішення податкових конфліктів Бельгія слугує відмінним прикладом впровадження медіації як ефективного методу. Від початку 90-х років ХХ століття Бельгія ретельно працювала над покращенням відносин між податковими органами та платниками податків. Прийняття закону про податкову медіацію 25 квітня 2007 року стало вирішальним моментом в цьому процесі [12]. Цей закон встановлює інститут податкової медіації, що включає у себе створення Служби податкової медіації. Ця служба має на меті сприяти врегулюванню податкових спорів між платниками податків та податковими органами, працюючи як незалежний посередник.

Згідно із статистичними даними, важливість податкової медіації в Бельгії значно зросла починаючи з 2010 року. За цей рік Служба податкової медіації отримала 1200 заяв від платників податків з проханням допомогти у вирішенні податкових спорів з податковими органами. Від 2007 до 2010 року було

вирішено 197 подібних заяв за допомогою процедур медіації. Отже, можна вважати, що інститут альтернативного врегулювання податкових спорів в Бельгії почав повноцінно функціонувати саме з 2010 року [6, с. 64-65].

Корисним при розробці або вдосконаленні системи податкової медіації в Україні може бути досвід Норвегії. Особливо це стосується таких питань, як: роль держави як сторони; процедури вибору медіатора; розподіл відповідальності за оплату послуг медіатора; забезпечення неупередженості та справедливості процесу медіації. Згідно норвезького законодавства, судові конфлікти, де бере участь держава, мають бути врегульовані відповідно до Медіаційного закону та правил судових розбіжностей. В розгляді таких справ від держави виступає податкова служба, що винесла рішення. Міністерство має право надавати директиви щодо ролі держави як сторони у справі, а також в деяких ситуаціях може саме виступати в ролі такої сторони або делегувати цю роль іншому органу [8].

У випадку юридичних розбіжностей, сторони можуть домовитися про позасудову медіацію, відповідно до вказаного Закону. Домовленість повинна бути зафіксована в письмовій формі, підписана обома сторонами та вказувати на намір застосувати позасудову медіацію. Втім, договір, укладений до моменту виникнення правового спору, не має обов'язкової сили. Сторони мають право в будь-який час вимагати припинення позасудової медіації. Вони також можуть визначити, хто буде медіатором, або процес його вибору. За згодою сторін, окружний суд призначає одного з судових медіаторів. Відмова суду в призначенні медіатора може бути спільно оскаржена сторонами. Медіатори та їх помічники мають право вимагати передоплати за свої послуги [2, с. 65-66].

Норвезький досвід застосування медіації у податкових спорах дозволяє сфокусувати увагу на деяких аспектах, що стосуються суб'єктів медіації, вибору медіатора та деяких процедурних моментів. По-перше, Норвезька податкова служба виступає в якості



сторони у розгляді справи від імені держави. Це включає можливість видачі інструкцій, що стосуються ролі сторони, або, в окремих випадках, перенесення ролі сторони на інший орган. По-друге, сторони можуть домовитися про те, хто буде виступати в якості медіатора, або про порядок його призначення. Окружний суд може призначити медіатора за проханням сторін. Відповідальність за оплату медіатора зазвичай розподіляється між сторонами, хоча суд може встановити гонорар медіатора. По-третє, процес медіації відбувається окремо від судового засідання, і медіатор визначає порядок обговорення при урахуванні доказів. По-четверте, сторони можуть брати участь в медіації особисто або через уповноважених представників. Порядок проведення медіації визначається медіатором за згодою сторін. Медіатор діє неупереджено та сприяє мирному врегулюванню конфлікту.

Податкові органи Нідерландів також використовують медіацію як альтернативний метод вирішення спорів. Медіатори – це працівники цих органів, але, насправді, у питаннях медіації вони автономні. У 2005 році Нідерланди впровадили новий підхід до податкових конфліктів за допомогою медіації. Відповідне повідомлення було включено в офіційний лист Міністерства фінансів DGB 2005-01109, де описувалося проведення експерименту в чотирьох областях. В ході року, 75 податкових спорів було вирішено за допомогою медіації, із них 80% завершилися успішно. У випадку невдалої медіації, обидві сторони мали право звернутися до суду.

З 3 квітня 2007 року кожен суд в цій країні може запропонувати сторонам можливість вирішення податкових спорів за допомогою медіації. Основна відмінність медіації від судового розгляду полягає у відсутності «переможця» і «переможеного», що знижує ризик для обох сторін. Медіація має на меті досягнути взаємоприйняттого рішення з підтримкою кваліфікованого посередника.

Медіація має безліч переваг: швидкість вирішення спору, доступність, низька вар-

тість, активна участь учасників у пошуку рішення, мінімізація негативного впливу на відносини між сторонами, добровільність участі. Медіація застосовується, коли відносини між податковим інспектором і платником податків натягнуті, виникає непорозуміння, яке може призвести до звернення сторони до суду, що веде до ескалації конфлікту ще далі. Медіацію може бути застосовано в ході аудиту, процедури опротестування, процедури оскарження.

З метою полегшення роботи судів, офіційний урядовий сайт Нідерландів, який представляє структуру судової системи та інформацію про її роботу, містить детальний опис медіаційних процедур і закликає сторони використовувати цей метод для вирішення спорів, включаючи ті, що вже розглядаються в судах [4, с. 78]. Медіацію може бути ініційовано і до, і під час судового процесу. Насправді суддя податкового суду може внести пропозицію медіації. Але характер даної процедури залишається добровільним.

Проте основним обмеженням для проведення медіації в Нідерландах є кримінальна відповідальність за діяння. Складні випадки, для яких ще не було судових рішень на користь будь-якої сторони, тобто прецедентів, також є перешкодою для медіації. За голландською практикою, медіацію можна впровадити на будь-якій стадії конфлікту, включаючи етап початкового дослідження чи перевірки адміністративними органами [5, с. 5].

Медіація надається в якості додаткової послуги під час судової процедури. При цьому медіатор отримує фіксовану плату, яка напряму сплачується Міністерством Юстиції. Плата за медіацію в рамках надання правової допомоги визначається на основі доходу сторін. Якщо обидві сторони мають право на отримання юридичної допомоги, вони обидві сплачують внесок залежно від їх доходів, так само як і за судові процедури.

Використання медіації в Німеччині досить розвинене, і ця країна має значний досвід впровадження цієї форми вирішення спорів.

Це було підтверджено успішним пілотним проектом, що призвів до прийняття «Закону про сприяння медіації та іншим позасудовим процедурам врегулювання спорів» у 2012 році. Відповідно до цього закону, медіація визначена як структурований процес, в якому сторони добровільно та автономно шукають взаємне вирішення спору за допомогою медіатора або медіаторів [11].

У Німеччині практикуються три основні види медіації [3, с. 75]: а) стандартна позасудова медіація, що відбувається без втручання суду; б) позасудова медіація за пропозицією суду, коли суд пропонує сторонам спробувати медіацію перед судовим розглядом; в) медіація при судовому примиренні сторін, коли медіація відбувається під час судового процесу з метою досягнення примирення сторін. Сторони можуть звернутися до медіації як на основі згоди, так і на основі попередньої домовленості у договорі.

У контексті податкових спорів, в Німеччині діє обов'язковий досудовий розгляд, який є формою внутрішнього самоконтролю державних органів. Платник податку повинен в обов'язковому порядку звернутися до податкового органу, і лише після цього має право звернутися до суду. Такий порядок призводить до того, що більшість податкових спорів вирішуються на досудовій стадії, і лише 5-10% таких справ потрапляють до суду [1, с. 170].

При виникненні податкового спору, платник податку відправляє протест до того органу, який прийняв спірне рішення. Цей орган спробує вирішити справу неконфліктним шляхом, обговоривши ситуацію з платником податків. Якщо спірне питання не вирішується, воно передається в апеляційну інстанцію, яка має схожі з іншими підрозділами Податкової служби функції. Час на подачу позову призупиняється на період переговорів. Однак, оскільки немає чітких норм для процедури медіації, може виникнути неясність щодо точного строку призупинення позовної давності, особливо якщо одна із сторін заперечує щодо використання меді-

ації. Тому в Німеччині рекомендується явно домовитися про зупинення строку давності. Якщо позасудові варіанти вирішення спору були вичерпані, можна звернутися до суду.

**Висновки.** У ході дослідження процедур застосування медіації при вирішенні податкових спорів у країнах центральної і північної Європи було зроблено низку висновків. По-перше, визначено два концептуальні підходи до розуміння податкової медіації: а) як альтернативний, відмінний від адміністративного та судового, спосіб вирішення податкових спорів із залученням медіаторів, що мають відповідні професійні навички; б) як процедурну діяльність учасників податкових відносин із обов'язковим залученням нейтральної сторони – медіатора, в рамках якої вивчаються можливості досягнення компромісного рішення, що не виключає участі юрисдикційних органів у прийнятті рішення.

По-друге, встановлено надзвичайну ефективність німецької моделі медіації при вирішенні податкових спорів, яка передбачає три основні форми медіації: а) стандартну позасудову медіацію; б) медіацію за пропозицією суду; в) медіацію під час судового примирення. У контексті податкових спорів, обов'язковий досудовий розгляд призводить до того, що більшість податкових спорів вирішується на досудовій стадії.

По-третє, варто виділити низку першочергових кроків, що можуть сприяти запровадженню ефективних механізмів медіації при вирішенні податкових спорів в Україні: а) розробка методики відбору фахівців у якості медіаторів із урахуванням професійних, етичних та економічних аспектів їх діяльності (оплата труда медіаторів); б) формування нової структури із урахуванням бельгійського досвіду застосування медіації (служби податкової медіації); в) розробка та нормативне закріплення змін до ключових нормативних актів, нормами яких регламентовано процедурну та процесуальну сторони вирішення спорів, що витікають із відносин сплати податків і зборів, їх адміністрування.

**Анотація.** У статті висвітлено низку питань, пов'язаних із концептуальною можливістю імплементації досвіду країн центральної та північної Європи щодо застосування медіації при вирішенні податкових спорів у сучасні українські реалії. Систематизовано наукові підходи до визначення сутності медіації, охарактеризовано динаміку розвитку наукової думки та практичних шляхів, спрямованих на впровадження медіації в Україні.

Пильна увага приділена процедурним особливостям застосування медіації при вирішенні податкових спорів у Бельгії, Нідерландах, Федеративній Республіці Німеччина та Норвегії. Зокрема, визначено позитивний досвід Бельгії, яка ефективно використовує медіацію в податкових конфліктах з 2007 року, що призвело до значного зростання вирішення податкових спорів через медіацію. Норвезький досвід в сфері податкової медіації свідчить про значну увагу на ролі держави як сторони конфлікту, процедурах вибору медіатора та розподілі відповідальності за оплату його послуг, а також на забезпеченні неупередженості та справедливості медіації. Особливістю системи є можливість домовленості між сторонами про позасудову медіацію, регулювання процесу медіації медіатором, і, за необхідності, призначення медіатора окружним судом.

Підкреслено специфічний механізм податкової медіації у Нідерландах, де вона використовується як альтернативний метод вирішення спорів з медіаторами які є працівниками податкових органів, але автономні у вирішенні конфліктів. Цей метод спрямований на досягнення взаємоприйняттого рішення без визначення переможця і переможеного, що зменшує ризик для обох сторін і має багато переваг, зокрема швидкість, доступність, низьку вартість, та мінімізацію негативного впливу на відносини між сторонами. Охарактеризовано ефективність застосування медіації у Німеччині, яка на законодавчому рівні запровадила відповідні механізми ще у 2012 році.

**Ключові слова:** альтернативні способи вирішення спорів, контролюючі органи, медіатор, медіація, оподаткування, податковий спір, податкові відносини, податок, суд.

## **Zaverukha O. B. Application of mediation in resolving tax disputes: the experience of Central and Northern European countries**

### **Summary**

The article sheds light on several issues related to the conceptual feasibility of implementing the experience of Central and Northern European countries regarding the use of mediation in resolving tax disputes in the current Ukrainian context. Scientific approaches to defining the essence of mediation are systematized, and the dynamics of the development of scientific thought and practical pathways aimed at introducing mediation in Ukraine are characterized.

Special attention is given to procedural peculiarities of applying mediation in resolving tax disputes in Belgium, the Netherlands, the Federal Republic of Germany, and Norway. Particularly, the positive experience of Belgium is identified, where mediation has been effectively utilized in tax conflicts since 2007, leading to a significant increase in tax dispute resolutions through mediation starting in 2010. The Norwegian experience in tax mediation emphasizes the role of the state as a party to the conflict, procedures for mediator selection, allocation of responsibility for payment of mediator services, as well as ensuring impartiality and fairness of mediation. A notable feature of the Norwegian system is the possibility of parties agreeing on extrajudicial mediation, the regulation of the mediation process by the mediator, and, if necessary, the appointment of a mediator by a district court.

The unique mechanism of tax mediation in the Netherlands is underscored, where it is used as an alternative method for resolving disputes with mediators who are employees of tax authorities but autonomous in conflict resolution. This method aims to achieve a mutually acceptable resolution without determining winners and losers, thereby reducing risks for both parties and offering numerous advantages, such as speed, accessibility, low cost, and minimizing negative impacts on relationships

between the parties. The effectiveness of mediation application in Germany, where corresponding mechanisms were legislatively introduced in 2012, is also characterized.

**Key words:** alternative methods of dispute resolution, regulatory bodies, mediator, mediation, taxation, tax dispute, tax relations, tax, court.

**Список використаних джерел:**

1. Досанова Ф.П. Альтернативні форми досудового врегулювання суперечок, які витікають з публічних правовідносин: зарубіжний досвід і використання у Республіці Казахстан. *Вісник Інституту законодавства РК.* №5 (54). 2018. С. 167-173.
2. Дяченко Г. В., Резнік О. М. Запровадження інституту медіації як альтернативного способу вирішення спорів у податковій сфері. *Держава та регіони. Серія: Право.* 2017. № 2 (56). С. 63-67.
3. Єфіменко Л. Л., Тарасюк О. Б. Медіація як спосіб вирішення податкових спорів: досвід США та Німеччини. URL: [http://www.juris.vernadskyjournals.in.ua/journals/2019/2\\_2019/14.pdf](http://www.juris.vernadskyjournals.in.ua/journals/2019/2_2019/14.pdf) (дата звернення 15.12.2022)
4. Койчева О. С. Перспективи медіації як альтернативного способу вирішення податкових спорів. *Вісник Чернівецького факультету Національного університету «Одеська юридична академія».* Випуск №3. 2019. С. 72-81.
5. Красіловська В. Умови застосування медіації для врегулювання спорів з органами публічної влади: вітчизняний і зарубіжний аспекти. *Теорія та практика державного управління.* 2015. Вип. 4(51). С. 1-8
6. Курило В. О. Альтернативні процедури вирішення податкових спорів: порівняльно-правовий аналіз. *Вісник Чернівецького факультету Національного університету «Одеська юридична академія».* 2016. № 4. С. 58-67.
7. Мельник Н.М. Досудове врегулювання податкових спорів: Кваліфікаційна робота магістра. Суми, 2019. 113 с. С. 54, 76.
8. Act of 17 June 2005 № 90 relating to mediation and procedure in civil disputes (The Dispute Act), Chapter 7 (Non-judicial mediation), Section 7-1 (Chapter 7. Non-judicial mediation). URL: [https://lovdata.no/dokument/NLE/lov/2005-06-17-90/KAPITTEL\\_2#KAPITTEL\\_2](https://lovdata.no/dokument/NLE/lov/2005-06-17-90/KAPITTEL_2#KAPITTEL_2) (date of reference: 15.12.2022)
9. Bobrowicz M. *Mediacje gospodarcze – jak mediowaz i przekonywaz.* Warszawa, 2004. P. 13-14.
10. Folberg J. *Resolving disputes. Theory, practice and law* / D. Golann, L. Kloppenberg, T. Stipanjwich. New York, 2005. 450 p.
11. Gesetz zur Förderung der Mediation und anderer Verfahren der außergerichtlichen Konfliktbeilegung. *Bundesgesetzblatt Jahrgang 2012 Teil I Nr. 35, ausgegeben zu Bonn am 25. Juli 2012.* S. 1577. URL: [http://www.bgbl.de/xaver/bgbl/start.xav?startbk=Bundesanzeiger\\_BGBI&jumpTo=bgbl112s1577.pdf](http://www.bgbl.de/xaver/bgbl/start.xav?startbk=Bundesanzeiger_BGBI&jumpTo=bgbl112s1577.pdf) (date of reference: 15.12.2022)
12. Law of 25 April 2007 on miscellaneous provisions. URL: [https://finance.belgium.be/en/about\\_fps/structure\\_and\\_services/autonomous\\_departments/tax\\_conciliation/legislation](https://finance.belgium.be/en/about_fps/structure_and_services/autonomous_departments/tax_conciliation/legislation) (date of reference: 15.12.2022).
13. Rau A. *Processes of disput solution. The role of Lawyers.* Third edition / A. Rau, T Sherman. New York. 2002. 1024 p.

Зайцев С. Ю.

*аспірант кафедри цивільно-правових дисциплін  
і трудового права імені професора О. І. Процевського  
Харківського національного педагогічного університету імені Г. С. Сковороди  
ORCID: 0009-0006-7197-2802*

## СОЦІАЛЬНО-ПРАВОВИЙ ЗАХИСТ ПРАЦІВНИКІВ ПОЛІЦІЇ В ПОЛЬЩІ ТА ГРУЗІЇ

**Постановка проблеми.** Захист кожного громадянина є одним із головних завдань будь-якої держави. Правова соціальна держава якраз і характеризується рівнем забезпечення захисту прав та свобод своїх громадян. Стаття 25 Загальної декларації прав людини від 10.12.1948 року, проголошує, що правова держава повинна гарантувати право на такий рівень життя, який враховує забезпечення людей їжею, житлом, медичним обслуговуванням, власним добробутом і добробутом сім'ї та правом на соціальне забезпечення у разі безробіття, хвороби, інвалідності, старості та інших випадків втрати засобів до існування. Право на соціальний захист є конституційним правом громадян [1]. Стаття 12 Європейської соціальної Хартії від 03.05.1996 року, вказує, що з метою забезпечення ефективного здійснення права на соціальне забезпечення Сторони зобов'язуються: - започаткувати систему соціального забезпечення або підтримувати її функціонування; підтримувати систему соціального забезпечення на задовільному рівні, принаймні на такому, який дорівнює рівню, необхідному для ратифікації Європейського кодексу соціального забезпечення; - докладати зусиль для поступового піднесення системи соціального забезпечення на більш високий рівень; - вживати заходів шляхом укладання відповідних двосторонніх і багатосторонніх угод або в інший спосіб і відповідно до умов, визначених у таких угодах, для забезпечення: а) рівності між їхніми власними громадянами та громадянами інших Сторін у тому, що

стосується прав на соціальне забезпечення, включаючи збереження пільг, які надаються законодавством про соціальне забезпечення, незалежно від пересування захищених осіб по територіях держав Сторін; б) надання, збереження та поновлення прав на соціальне забезпечення такими засобами, як сумарний залік періодів страхування або роботи, що були здійснені за законодавством кожної зі Сторін [2].

**Аналіз останніх досліджень та публікацій.** Аналіз наукових досліджень таких українських вчених як О. М. Бандурки, О. М. Джужи, М.І. Іншина, О. Л. Копиленка, В. В. Матвійчика, О. В. Негодченка, Д. Й. Никифорчука, О. В. Петришина, С. М. Прилипка, П. М. Рабиновича, Ю. І. Римаренка, А. В. Савченка, В. М. Співака, О. В. Тюріної, О. І. Процевського, Я. М. Шевченка, Ю.С. Шемшученка, О. М. Ярошенка дає підстави констатувати, що науковці лише фрагментарно висвітлювали дослідження правового статусу поліції країн континентальної правової сім'ї, що свідчить про відсутність на сьогодні в Україні комплексних наукових досліджень соціально-правового захисту працівників поліції в країнах східної Європи.

**Формування цілей статті (постановка завдання).** Метою статті є дослідження соціально-правового захисту працівників поліції в Польщі та Грузії.

**Виклад основного матеріалу.** Особливою категорією громадян, які мають право на особливий соціальний захист, є працівники

поліції. Саме забезпечення соціального захисту поліцейських сприяє ефективності виконання ними своїх професійних обов'язків, які спрямовані на захист громадян, що є одним із основних завдань держави. Країни-учасниці Ради Європи проводять активну політику забезпечення соціального захисту власних поліцейських. Одним із головних міжнародних документів, згідно якого забезпечується соціальний захист поліцейських є Резолюція Парламентської асамблеї Ради Європи «Декларація про поліцію» від 1979 року [3]. Даний документ ратифікований Францією, Російською федерацією, Польщею та Україною, а також іншими країнами-учасницями.

**Польща.** Ратифікувавши вказану Резолюцію Польща приділила належну увагу питанню участі поліцейських у профспілках. Відповідно до пункту 4 розділу В Резолюції Парламентської асамблеї Ради Європи «Декларація про поліцію» від 1979 року поліцейським для виконання ними своїх професійних обов'язків має бути забезпечено професійні, психологічні та матеріальні умови, які повинні захищати їх честь, гідність та неупередженість. Для реалізації зазначеного права поліцейським також надано право створення професійних організацій, а також право на вступ до них та активної участі в їх діяльності. Окрім того, вони можуть приймати активну участь у діяльності інших організацій (п. 6 розділу В) [3].

Із зазначеної норми ми бачимо, що поліцейським надається право активної участі у професійних спілках (п. 7 розділу В). Професійні спілки поліції мають гарантувати своїм представникам: - прийняття участі в обговоренні питань, які стосуються професійного статусу співробітників поліції; - звернення до керівництва підрозділів поліції для отримання консультацій; - відкриття провадження у судах в інтересах групи співробітників поліції, окремого поліцейського.

Членство у профспілці поліцейської організації та активна участь у її діяльності не повинні наносити шкоду жодному поліцейському. Сво-

бода об'єднань (асоціацій) належить до прав першого покоління й посідає одне з пріоритетних місць серед громадянських та політичних прав і свобод людини, є основоположним і невід'ємними правом кожної людини й основою демократичного режиму [4]. Досліджуючи питання прав людини у міжнародній політиці, Дж. Донеллі констатує, що у сукупності зі свободою совісті, релігії, разом із правом на приватність свобода асоціації гарантує приватну сферу автономії особи, а разом із правом голосувати і свободою слова, преси, зборів – політичну автономію [5, с. 156]. Міжнародно-правові акти містять низку загальних гарантій свободи об'єднання. Зокрема, ст. 20 Загальної декларації прав людини (1948 р.) закріплює, що кожна людина має право на свободу мирних зборів і асоціацій та одночасно зазначає, що ніхто не може бути примушений вступати до будь-якої асоціації. Окрім того, у ст. 23 окремо зазначається, що кожна людина має право створювати професійні спілки і входити до професійних спілок для захисту своїх інтересів.

Правове регулювання професійних спілок Польщі здійснюється відповідно до Закону Польщі «Про професійні спілки» від 23 травня 1991 р. Згідно нього, професійна спілка - це добровільна та самоврядна організація людей праці, уповноважена на представництво та охорону їх прав, професійних і соціальних інтересів.

У п. 6 § 2 вказаного нормативно-правового акта прямо передбачено право функціонерів поліції, прикордонної сторожі, пожежної та тюремної сторожі, а також працівників Найвищої контрольної палати, до створення професійних спілок, однак за умови дотримання обмежень, закріплених в окремих законах [6]. Наведена норма уможливила інституювання Незалежної самоврядної професійної спілки поліцейських, що виникла 26 вересня 1990 р. та функціонує відповідно до положень чинного Статуту.

Незалежна самоврядна професійна спілка поліцейських має статус «загальнонаціональ-

ної, добровільної, самоврядованої професійної організації, що об'єднує поліцейських і пенсіонерів поліції, що має за мету представництво та захист їх професійних і соціальних інтересів» [7]. Профспілка у своїй статутній діяльності є організацією, незалежною від службового керівництва, органів державної адміністрації і територіального самоврядування, а також інших організацій.

Цілями незалежної самоврядної професійної спілки поліцейських є захист прав, гідності та інтересів поліцейських і пенсіонерів поліції, а основними завданнями визначено: вжиття заходів з метою підвищення довіри населення до поліції та її працівників; ініціювання і підтримку дій з метою створення умов для підвищення кваліфікації та суспільно-професійної адаптації поліцейських; захист поліцейських і членів їх родин, а також пенсіонерів поліції, перед загрозами зниження життєвого рівня; правовий захист поліцейських; вплив на забезпечення належних умов служби та праці поліцейських; сприяння забезпеченню лікування поліцейських і пенсіонерів, а також членів їх родин; сприяння вирішенню житлових проблем поліцейських; організацію спільно зі службовим керівництвом культурної діяльності у підрозділах поліції, реалізацію культурної проблематики в навчальних програмах; культивування поліцейських і профспілкових традицій «з метою інтегрування середовища»; ініціювання і підтримку профілактично-просвітницької діяльності серед поліцейських, пенсіонерів поліції та членів їх родин [8].

У випадках порушення передбачених чинним законодавством прав або інтересів поліцейських і пенсіонерів поліції, якщо спір не вирішено шляхом переговорів, профспілка має право використовувати окремі форми протесту. Так, відповідно до § 38 Статуту Незалежної самоврядної професійної спілки поліцейських протестна акція може полягати у наступному: опублікуванні у засобах масової інформації «протестаційного листа»; використанні службових автомобілів, облад-

наних звуковідтворюючою апаратурою, для оприлюднення інформації про акцію; організація маніфестації в публічних місцях; проведення «інших заходів, спрямованих на виконання означених профспілкою цілей».

Характерно, що за відсутності результату Статут передбачає можливість звернення поліцейської профспілки до інших профспілкових організацій щодо підтримки протестної акції, аж до проведення «страйку солідарності». У свою чергу, поліцейська профспілка може виявити солідарність іншим профспілковим організаціям шляхом вивішування відповідних транспарантів на будівлях комендатур поліції. Керівництво польської поліції зважає на відсутність усталеної демократичної корпоративної культури та можливість рецидиву окремих тоталітарних проявів.

Важливою соціальною гарантією поліцейських Польщі є надання права на здійснення ними та членами їх сімей один раз на рік за рахунок держави подорожі в межах республіки з визначеною метою або отримання грошової компенсації за неї (ст. 73). Право на пенсію поліцейські можуть реалізувати після п'ятнадцяти років проходження служби, а поліцейські, які отримали на службі каліцтво мають право на пенсію по неспроможності (ст. 69 Закону «Про поліцію»).

Співробітники поліції Польщі (у тому числі й ті, які перебувають на пенсії) та члени їх сімей згідно ст. 75-76 Закону «Про поліцію» мають право на безкоштовне медичне обслуговування, яке проводить служба охорони здоров'я Міністерства внутрішніх справ та адміністрації республіки Польща. Також поліцейський Польщі має право на грошову компенсацію у разі, якщо йому заподіяно фізичну травму при виконанні службових обов'язків чи завдано шкоди його власності. У разі смерті поліцейського при виконанні службових обов'язків, його родина отримує грошову компенсацію. Крім того, відповідно до ч. 3 ст. 69 родині поліцейського нараховується пенсія у зв'язку з втратою годувальника.

Особливий статус надано жінкам-поліцей-

ським у республіці Польща. Так, відповідно до ст. 79 аналізованого Закону жінки, які проходять дійсну службу в органах та підрозділах поліції мають право користуватися у повному обсязі всіма додатковими правами, які передбачені загальним трудовим законодавством для жінок. Згідно ст. 44 жінку-поліцейського не можна звільнити зі служби, поки вона перебуває в стані вагітності та в зв'язку з пологами. Але існують виключення у випадках (ст. 41): - жінка-поліцейський об'єктивно за станом здоров'я не може виконувати покладені на неї обов'язки; - стосовно жінки-поліцейського застосовано дисциплінарне стягнення у вигляді звільнення зі служби; - жінку-поліцейського визнано судом винною у вчиненні злочину або вона перейшла на інший вид державної служби; - у разі реорганізації поліцейської одиниці та неможливості бути призначеною на іншу посаду в іншій підрозділ; 5) у разі, коли цього вимагають інтереси служби. Якщо жінка звільняється за наявності зазначених підстав, то їй надається право на отримання грошової винагороди до кінця відпустки у зв'язку з вагітністю (ст. 41).

У Польщі, відповідно до глави 8 Закону «Про поліцію», яка має назву «Житло для поліцейських» кожен працівник польської поліції має право на: - отримання житла в тій місцевості, де він працює з урахуванням кількості членів родини (в тому числі й непрацездатних батьків, які перебувають на утриманні поліцейського) за умови, що до місця проходження служби працівник поліції мав би змогу добратися не більш ніж за дві години (ст.88.1); - отримання від держави грошового еквіваленту на реставрацію (ремонт) отриманого житла, виходячи з об'єктивних потреб (ст.91.1); - отримання від держави грошового еквіваленту, якого б вистачило для придбання житла в разі неможливості його отримання (ст. 94.1); - отримання від держави грошової компенсації за оплату громадського транспорту, яким він дістається до місця проходження служби (ст. 93.1).

Отже, основною умовою отримання житла працівником поліції є пряма необхідність

у ньому. Після виходу поліцейського на пенсію він має право на те, щоб житло залишилося йому назавжди, у випадку неможливості цього – держава гарантує йому надання альтернативного житла (ст. 98).

Згідно ст. 222 Кримінального Кодексу кримінальне покарання у вигляді штрафу чи позбавлення волі на строк до трьох років передбачено за вчинення особою дій, які посягають на тілесну недоторканість державної посадової особи під час або в зв'язку з виконанням службових обов'язків. Стаття 223 передбачає кримінальне покарання у вигляді позбавлення волі строком до десяти років за напад на державну посадову особу або його помічника під час або в зв'язку з виконанням ним службових обов'язків з використання вогнепальної зброї, ножа, або іншого подібного небезпечного предмету або паралізуючого засобу. Стаття 226 передбачає кримінальну відповідальність за образу державної посадової особи під час або в зв'язку з виконанням ним службових обов'язків, а стаття 227 передбачає кримінальну відповідальність за незаконне виконання функцій публічної посадової особи шляхом видачі себе за неї.

**Грузія.** У Грузії професійні спілки є стороною у Трьохсторонній комісії соціального партнерства. Так, згідно ст. 83 Трудового кодексу Грузії соціальним партнерством є система діалогу і співпраці з питань, пов'язаних із трудовими відносинами, між соціальними партнерами - представниками роботодавця (об'єднання роботодавців), працівників (об'єднання працівників) і державної установи [10]. Проте працівники поліції не мають власних професійних спілок, що є суттєвим мінусом у системі соціального захисту. Це створює проблеми для захисту трудових прав поліцейських у випадку порушення.

Важливою гарантією виконання службових обов'язків поліцейськими є отримання ними грошового забезпечення. Згідно п. 5 розділу В Декларації Парламентської Ради Європи «Про поліцію» поліцейські мають право на підвищену заробітну плату із враху-



ванням особливих факторів несення служби, таких як підвищений ризик та ненормований робочий графік.

Також для створення поліцейським відповідного рівня грошового забезпечення має бути здійснено таку організацію поліцейських служб, яка передбачає ефективні міри для забезпечення невідступності працівників поліції та відповідної їх поведінки при виконанні службових обов'язків – особливо у відношенні щодо дотримання основних прав та свобод людини, закріплених, зокрема у Європейській конвенції про права людини (п. 20 Європейського кодексу поліцейської етики).

Соціальний захист поліцейських Грузії здійснюється відповідно до глави VII «Правовий та соціальний захист поліцейського» Закону Грузії «Про поліцію» від 04.10.2013 р. №1444-Іс. Гарантом здійснення соціального захисту поліцейського є держава. Згідно ст. 54 Закону Грузії «Про поліцію» заробітна плата (грошове забезпечення) поліцейського складається з посадового окладу та окладу, встановленого за званням. Поліцейським, крім зарплати, можуть виплачуватися надбавки до заробітної плати (грошового забезпечення) і компенсації. Розміри заробітної плати (посадового окладу та окладу за званням), надбавок до заробітної плати (грошового забезпечення) і компенсації, а також порядок і умови їх виплати визначаються Міністром [11]. Підвищення заробітної плати поліцейським є однією із важливих складових реформи поліції. Так, перша складова - це підвищення зарплати співробітників, розширення соціальних пільг для них і членів їх сімей. Грузинський поліцейський отримує нарівні з власником середнього бізнесу, а на деяких посадах і вище. Він тримається за своє місце, намагається, не втратити таку роботу. Друга складова - перенавчання персоналу в країні і за кордоном, де люди освоїли передові методики роботи, в тому числі психологічні. Третя складова - впровадження open space офісів поліції. Простіше кажучи - прозорих будівель, в яких кожен співробітник у всіх на виду, навіть

у перехожих. Підвищення заробітної плати стало одним із головних напрямків державної політики, спрямованої на покращення стану дотримання законності у країні.

Важливо зауважити також, що відповідно до ч. 3 ст. 49 Закону Грузії «Про поліцію» за поліцейським в період його перебування в розпорядженні кадрів протягом 2 місяців зберігається зарплата (грошове забезпечення) за останньою займаною посадою.

Медичне забезпечення поліцейського країн Європи посідає особливе місце у системі соціального захисту вказаної категорії працівників, оскільки їх професійна діяльність пов'язана із більш високим ризиком погіршення стану здоров'я чи настання гибелі внаслідок виконання службових обов'язків. Працівники поліції Грузії мають право на відшкодування шкоди, заподіяної під час виконання службових обов'язків, повністю за рахунок коштів державного бюджету Грузії в порядку, встановленому законодавством Грузії [11].

Відповідно до ч. 6<sup>1</sup> ст. 49 Закону Грузії «Про поліцію» медичне забезпечення поліцейських, членів їх сімей, осіб, звільнених зі служби в Міністерстві та Службі державної безпеки Грузії слухачів і навчальних закладів/підрозділів Міністерства та Служби державної безпеки Грузії, а також перевірку стану здоров'я в період проходження служби (в тому числі - під час прийому на службу або звільнення зі служби) здійснює Служба охорони здоров'я Міністерства внутрішніх справ Грузії. Важливою соціальною гарантією поліцейським Грузії у разі пошкодження здоров'я ними при виконанні службових обов'язків, якщо вказане пошкодження позбавляє їх можливості належним чином виконувати службові обов'язки, Міністерство забезпечує працевлаштування таких поліцейських на посади в системі Міністерства, що відповідає їх особистим і діловим якостям, освітою та станом здоров'я (ч. 2 ст. 51 Закону Грузії «Про поліцію») [11]. На нашу думку, це є позитивним досвідом, який Україна може перейняти для покращення соціального захисту поліцейських.

Закон Грузії «Про поліцію» у частині регулювання робочого часу поліцейських є певною мірою протирічним щодо Трудового кодексу Грузії. Так, згідно ч. 2 ст. 24 Трудового кодексу Грузії тривалість нормованого робочого часу не повинна перевищувати 40 годин на тиждень [10]. Проте відповідно до ч. 1 ст. 52 Закону Грузії «Про поліцію» для поліцейських встановлено ненормований робочий день [11]. У даному питанні можливе порушення трудових прав поліцейських шляхом збільшення кількості їх робочого часу. У Законі не зазначено, яким чином ведеться облік робочого часу. На нашу думку, це є важливим недоліком системи соціального захисту поліцейських Грузії. Поліцейські Грузії мають право на отримання щорічної оплачуваної відпустки тривалістю 30 календарних днів.

Державна реформа поліції у Грузії головним чином була спрямована на подолання корупції та зниження рівня злочинності. Особливістю її стало саме реформування системи соціального захисту працівників поліції. Підвищення заробітної плати, створення дієвого соціального захисту позитивним чином вплинуло на імідж поліцейських. Висвітлення напрямків реформи та її наслідків ЗМІ призвело до покращення ставлення до працівників поліції зі сторони громадян. Також забезпечення належного рівня оплати праці призвело до зниження корупції.

**Висновок.** На основі проведеного аналізу правового регулювання соціального захисту

поліцейських у країнах східної Європи можна зробити наступні висновки: - надання гарантій соціального захисту поліцейським підвищують не тільки престижність несення служби в органах, а і сприяють підвищенню ефективності виконання самими поліцейськими службових обов'язків; - забезпечення соціального захисту поліцейських є проявом правової соціальної держави якими є Польща та Грузія; - рівень гарантування та виконання соціального забезпечення поліцейських свідчить про дієвий механізм державного регулювання діяльності поліції, який характеризується чітко визначеною структурою, делегуванням повноважень та рівнем відповідальності за порушення прав поліцейських; - у законодавстві аналізованих країн, що стосується діяльності правоохоронних органів, а саме поліції, спостерігається подальша інтеграція норм міжнародних нормативно-правових актів; система соціального захисту поліцейських Польщі та Грузії включає у себе наступні елементи: оплату праці, медичне та житлове забезпечення, робочий час та час відпочинку, а також надають окремі гарантії жінкам-поліцейським в силу того, що вони поєднують професійні обов'язки із материнством; - соціальний захист поліцейських має своїм проявом також і кримінальну відповідальність для осіб, дії яких були спрямовані на порушення прав та інтересів поліцейських при виконанні ними професійних обов'язків.

### Анотація

У статті досліджені певні аспекти соціально-правового захисту працівників поліції в Польщі та Грузії. Розглянуті питання правового регулювання та значення професійних спілок працівників поліції, медичного та грошового забезпечення, робочого часу працівників поліції зазначених країн. Доводиться, що державна реформа поліції у Грузії головним чином була спрямована на подолання корупції та зниження рівня злочинності. Особливістю її стало саме реформування системи соціального захисту працівників поліції. Підвищення заробітної плати, створення дієвого соціального захисту позитивним чином вплинуло на імідж поліцейських. Висвітлення напрямків реформи та її наслідків ЗМІ призвело до покращення ставлення до працівників поліції зі сторони громадян. Також забезпечення належного рівня оплати праці призвело до зниження корупції. На основі проведеного аналізу доводиться що: - надання гарантій соціального захисту поліцейським підвищують не тільки престижність несення служби в органах, а і сприяють підвищенню ефективності виконання самими поліцейськими службових обов'язків; - забезпечення соціального захисту поліцейських є проявом правової соціальної держави якими є Польща та Грузія; - рівень

гарантування та виконання соціального забезпечення поліцейських свідчить про дієвий механізм державного регулювання діяльності поліції, який характеризується чітко визначеною структурою, делегуванням повноважень та рівнем відповідальності за порушення прав поліцейських; - у законодавстві аналізованих країн, що стосується діяльності правоохоронних органів, а саме поліції, спостерігається подальша інтеграція норм міжнародних нормативно-правових актів; система соціального захисту поліцейських Польщі та Грузії включає у себе наступні елементи: оплату праці, медичне та житлове забезпечення, робочий час та час відпочинку, а також надають окремі гарантії жінкам-поліцейським в силу того, що вони поєднують професійні обов'язки із материнством; - соціальний захист поліцейських має своїм проявом також і кримінальну відповідальність для осіб, дії яких були спрямовані на порушення прав та інтересів поліцейських при виконанні ними професійних обов'язків.

**Ключові слова:** соціальний захист, поліція, працівники поліції, захист, соціально-правовий захист, Національної поліції України.

### **Zaitsev S. Yu. Social and legal protection of police officers in Poland and Georgia**

**Summary.** The article explores some aspects of the social and legal protection of police officers in Poland and Georgia. The issues of legal regulation and the importance of trade unions of police officers, medical and financial allowance, working hours of police officers of these countries are considered. It is proved that the state reform of the police in Georgia was mainly aimed at overcoming corruption and reducing the level of crime. Its peculiarity was precisely the reform of the system of social protection of police officers. The increase in wages, the creation of effective social protection had a positive effect on the image of the police. Media coverage of the directions of the reform and its consequences has led to an improvement in the attitude of police officers from citizens. Also, ensuring the proper level of wages has led to a decrease in corruption. On the basis of the analysis, it is proved that: - the provision of guarantees of social protection to the policemen increases not only the prestige of serving in the bodies, but also contributes to an increase in the efficiency of the performance of the police duties themselves; - ensuring the social protection of the police is a manifestation of the legal social state, like Poland and Georgia; - the level of guaranteeing and fulfilling the social security of police officers indicates an effective mechanism for state regulation of police activities, which is characterized by a clearly defined structure, delegation of authority and a level of responsibility for violating the rights of police officers; - in the legislation of the countries under consideration relating to the activities of law enforcement agencies, namely the police, there is a further integration of the norms of international legal acts; the system of social protection of police officers in Poland and Georgia includes the following elements: wages, medical and housing, working and rest time, and also provides separate guarantees for female police officers due to the fact that they combine professional duties with motherhood; - The social protection of police officers also manifests itself in criminal liability for persons whose actions were aimed at violating the rights and interests of police officers in the performance of their professional duties.

**Key words:** social protection, police, police officers, protection, social and legal protection, National Police of Ukraine.

### **Список використаних джерел:**

1. Загальна декларація прав людини. Міжнародний документ від 10 грудня 1948 року. *Офіційний вісник України*. 2008. № 93. Ст. 3103.
2. Європейська соціальна хартія (переглянута). Міжнародний документ від 03 травня 1996 року. *Відомості Верховної Ради України*. 2007. № 51. Ст.2096.

3. Резолюція № 690 (1979) Парламентської асамблеї Ради Європи «Декларація про поліцію» від 08 травня 1979 року. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994\\_803#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_803#Text).
4. Про громадські об'єднання. Закон України від 22 березня 2012 року № 4572-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2013. № 1. Ст.1.
5. Донеллі Дж. Права людини у міжнародній політиці. Львів. Кальварія. 2004. 280 с.
6. Ustawa o związkach zawodowych z dnia 23 maja 1991 r. *Dziennik Ustaw*. 1991. Nr. 55. Poz. 234.
7. Statut Niezależnego samorządniego związku zawodowego policjantów. URL: <http://www.nszzp.pl/?page=Structure&id=3>.
8. Проневич О.С. Професійні спілки як форма контролю за дотриманням соціально-трудовак прав працівників поліції (на прикладі Німеччини та Польщі). *Право і Безпека*. 2012. №2. С. 170-174 URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Pib\\_2012\\_2\\_39](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Pib_2012_2_39)
9. Трудовий кодекс Грузії від 17 грудня 2010 року. № 4113-вс. URL: <https://matsne.gov.ge/ru/document/view/1155567?publication=18>.
10. Закон Грузії «Про поліцію» від 04 жовтня 2013 року. №1444-Іс. URL: <https://matsne.gov.ge/ru/document/view/2047533?impose=translateRu&publication=26>.

Столяр О. П.

*здобувачка кафедри правознавства*

*Східноукраїнського національного університету імені Володимира Даля*

*ORCID: 0009-0006-1939-6043*

## ЕТАПИ РОЗГЛЯДУ КОЛЕКТИВНОГО ТРУДОВОГО СПОРУ ПРИМИРНОЮ КОМІСІЄЮ

**Постановка проблеми.** Кодексом законів про працю України нормативно не визначається категорія «колективний трудовий спір», так само не встановлюються порядки його вирішення, у тому числі й за допомогою примирних процедур. Окресленні категорії визначаються на рівні Закону України «Про порядок вирішення колективних трудових спорів (конфліктів)». Однак, законодавчий підхід у цьому контексті видається нам недосконалим, з огляду на те, що: сторони колективного трудового спору прописані не чітко, що не надає можливості розмежовувати індивідуальні та колективні трудові спори між собою, а також з огляду на те, що обмежений законодавцем перелік підстав виникнення колективного трудового спору залишає за межами випадки, відповідно до яких буде мати місце колективний трудовий спір, але підстави виникнення якого не будуть співвідноситися із класичною конструкцією, що використовується у ст. 2 Закону України «Про порядок вирішення колективних трудових спорів (конфліктів)». Актуальним також є і питання визначення етапів вирішення колективного трудового спору примирною комісією, чому і присвячене дане дослідження.

**Аналіз останніх досліджень та публікацій.** Питаннями пошуку оптимальних шляхів вирішення трудових спорів в доктрині займалися такі вчені як: Н.Б. Болотіна, М.І. Іншин, С.І. Запара, В.В. Лазор, П.Д. Пилипенко, С.М. Прилипко, В.І. Прокопенко, В.І. Щербина та інші.

**Формування цілей статті (постановка завдання).** Метою статті є дослідження ета-

пів розгляду колективного трудового спору примирною комісією

**Виклад основного матеріалу.** Статтею 2 Закону України «Про порядок вирішення колективних трудових спорів (конфліктів)» встановлюється, що колективний трудовий спір (конфлікт) – це розбіжності, що виникли між сторонами соціально-трудова відносин щодо: встановлення нових або зміни існуючих соціально-економічних умов праці та виробничого побуту; укладення чи зміни колективного договору, угоди; виконання колективного договору, угоди або окремих їх положень; невиконання вимог законодавства про працю [1]. Однак, на наше переконання, підхід до тлумачення категорії «колективний трудовий спір», який запропонований законодавцем видається неповним та нечітким з огляду на наступне. По-перше, відповідно до законодавчого підходу не чітко прописані сторони колективного трудового спору. Встановлюється, що відповідні розбіжності виникають між сторонами соціально-трудова відносин, однак відкритим залишається питання хто ж саме є сторонами даних соціально-трудова відносин. Очевидно, що під конструкцію, яка використовується законодавцем можуть підпадати й індивідуальні трудові спори, тобто трудові конфлікти, що виникають між конкретним працівником та роботодавцем й не мають колективного характеру. Таким чином, вважаємо, що задля правової визначеності та чіткого розмежування індивідуальних та колективних трудових спорів суб'єкти, що є їх учасниками мають бути чітко персоніфіковані вже на рівні

законодавчого тлумачення самого визначення колективного трудового спору. Окрім того, не доречним видається обмежувати перелік підстав з яких колективні трудові спори можуть виникати, адже сфера трудових відносин як і будь-яка сфера суспільної взаємодії розвивається надто швидко, що може призвести до ситуації, за якої буде мати місце колективний трудовий спір, підстави виникнення якого не будуть співвідноситися із класичною конструкцією, що використовується у ст. 2 Закону України «Про порядок вирішення колективних трудових спорів (конфліктів)». Вважаємо, що доцільно колективний трудовий спір (конфлікт) визначити як розбіжності, які виникають на виробничому, галузевому, територіальному та національному рівнях між працівниками та роботодавцями (організаціями працівників та роботодавців) щодо умов праці, встановлення умов та виконання колективних трудових угод, дотримання законодавства про працю, а також які виникають з інших підстав безпосередньо пов'язаних із виконання працівниками своїх трудових функцій та практичного застосування законодавства про працю.

Колективні трудові спори характеризуються рядом ознак. Вчений М. Рішняк пропонує відносити до істотних ознак колективного трудового спору такі ознаки як: 1) громадську природу; 2) примирно-посередницький характер; 3) передбачуваність виникнення і розвитку; 4) свідомий характер; 5) організованість та керованість процесу існування і розвитку; 6) процесуальний характер; 7) упорядкованість, урегульованість правом; 8) функціональну спрямованість на примирення сторін; 9) державну забезпеченість процесу виникнення, розвитку та урегулювання «колективного трудового конфлікту»; 10) застосування державного сприяння та посередництва [2, с. 45].

Разом із тим, на наше переконання, серед основних ознак колективного трудового спору варто виокремлювати: 1) порушення однією із сторін вимог трудового законодавства чи колективного трудового договору;

2) виникнення на виробничому, галузевому, територіальному чи національному рівнях; 3) предметом колективного трудового спору є захист порушеного, невизнаного чи оспорюваного трудового права та/або інтересу; 4) врегулювання такого спору відбувається за допомогою примирних процедур або шляхом звернення до трудового арбітражу.

Відтак, однією із ключових ознак колективного трудового спору є особливості процедур його врегулювання. Відповідно до національного законодавства виключно колективні трудові спори можуть вирішуватися шляхом звернення до примирних комісій, а відтак й шляхом застосування спеціальних примирних процедур. Відзначимо, що у національній правовій доктрині склалися диференційовані підходи до тлумачення того, що варто розуміти під категорією примирна процедура. До прикладу, вчений Є. Березін на підставі аналізу відповідних норм закону визначає примирні процедури вирішення колективних трудових спорів як врегульовану нормативно-правовими актами діяльність примирної комісії (в тому числі за участю незалежного посередника) та/або трудового арбітражу з метою вирішення колективного трудового спору [3, с. 14]. Таким чином, на думку зазначеного науковця, примирні процедури щодо врегулювання колективного трудового спору опосередковують собою не лише його врегулювання примирною комісією, але й вирішення колективного трудового спору трудовим арбітражем. На наш погляд, правова природа врегулювання колективного трудового спору трудовим арбітражем та примирною комісією є різною. Так, примирно-посередницька процедура – це особливий порядок врегулювання колективного трудового спору, що полягає у зверненні його суб'єктів до примирної комісії з метою врегулювання наявних розбіжностей та пошуку взаємоприйнятної для сторін рішення. Відзначимо, що врегулювання колективного трудового спору примирною комісією характеризується наступними ознаками: 1) створення примирної комісії за ініціативою однієї із сторін колективного трудового

спору; 2) самостійне залучення представників конфліктуючих суб'єктів до участі у діяльності примирної комісії; 3) структурований процес розгляду колективного трудового спору примирною комісією, що опосередкований конкретними етапами врегулювання трудового спору та послідовністю дій членів примирної комісії, що спрямовані на пошук взаємовигідного рішення для всіх учасників трудового конфлікту; 4) чіткі нормативні строки розгляду колективного трудового спору, що диференціюються залежно від рівня колективного трудового спору; 5) матеріальне та організаційне забезпечення діяльності примирної комісії покладається на суб'єктів колективного трудового спору, відтак видатки розподіляються між ними за їхньою ж домовленістю; 6) обов'язковість для сторін рішення, розробленого примирною комісією.

Разом із тим, вчений В.Л. Костюк у власному дослідженні наводив відмінні від наведених вище ознаки врегулювання колективного трудового спору шляхом звернення до примирної комісії. Відтак, на думку вченого у трудовому праві специфічна погоджувально-примирна процедура вирішення колективних трудових спорів за своєю правовою суттю покликана: 1) сприяти максимально оперативному врегулюванню можливих непорозумінь з питань праці, не допускаючи виникнення колективного трудового спору; 2) враховувати інтереси сторін колективного трудового спору; 3) залучати посередників до вирішення колективного трудового спору; 4) можливість, як виняток, застосовувати страйк [4, с. 507]. В цілому можна погодитися із вказаним підходом вченого, однак вважаємо, що страйк варто розмежовувати від застосування примирних процедур, адже це крайній захід врегулювання колективного трудового спору, який на практиці може бути застосований незалежно від застосування чи не застосування примирних процедур.

У продовження дослідження вирішення колективного трудового спору за допомогою примирних процедур вважаємо за доцільне

сконцентрувати увагу на етапах вирішення колективного трудового спору примирною комісією. Відзначимо, що а ні в Законі України «Про порядок вирішення колективних трудових спорів (конфліктів)», а ні у Положенні про примирну комісію, затвердженому Національною службою посередництва та примирення, чітко нормативно не встановлюються етапи врегулювання колективного трудового спору у рамках діяльності примирної комісії. Дані етапи видаються мало дослідженими у структурованому вигляді й на рівні національної правової доктрини. Разом із тим, саме етапи врегулювання колективних трудових спорів у діяльності примирних комісій опосередковують собою внутрішній зміст процедури вирішення правового конфлікту. Таким чином, нижче пропонуємо сконцентрувати увагу на виокремленні самостійних етапів щодо врегулювання колективних трудових спорів примирними комісіями.

Перший етап врегулювання колективного трудового спору – це безпосереднє створенням примирної комісії. При цьому залежно від рівня, на якому виник колективний трудовий спір відрізняються нормативні строки створення такої комісії: на виробничому рівні створюється у триденний строк; на галузевому або територіальному рівні у п'ятиденний строк; на національному рівні у десятиденний строк. Відзначимо, що цілком логічним видається законодавчий підхід до диференціювання строків створення примирних комісій для вирішення колективних трудових спорів на різних рівнях, адже чим вищий рівень виникнення колективного трудового спору, тим більше вимагається людських, фінансових та часових ресурсів для створення примирної комісії та забезпечення функціонування її діяльності.

Відповідно до національного законодавства встановлюється, що сторони колективного трудового спору самостійно визначають своїх представників та делегують їх до складу примирної комісії. Таким чином, за загальним правилом, примирна комісія для

врегулювання колективного трудового спору створюється конфліктуєчими суб'єктами та складається із їх представників. При цьому у разі необхідності примирна комісія може залучити до свого складу незалежного посередника. Правовий статус незалежного посередника на разі активно досліджується представниками національної правової доктрини. Вчений Є.Є. Березін виділяє особливості правового статусу незалежного посередника: 1) незалежний посередник обирається сторонами колективного трудового спору (конфлікту) для участі у роботі примирної комісії; 2) незалежний посередник не є представником сторін колективного трудового спору (конфлікту), не асоціюється із членом примирної комісії, у зв'язку з чим він не ухвалює рішення примирної комісії; 3) діяльність незалежного посередника можлива виключно у примирній процедурі, а саме, коли утворена і функціонує примирна комісія; 4) діяльність незалежного посередника обмежується часом роботи примирної комісії; 5) основними завданнями незалежного посередника є сприяння встановленню взаємодії між сторонами, проведенню переговорів, участь у виробленні примирною комісією взаємоприйняттого рішення; 6) має юридичні гарантії щодо збереження місця роботи та заробітної плати; незалежний посередник відноситься до суб'єктів відповідальності за корупційні правопорушення [5, с. 22]. Відзначимо, що незалежний посередник завжди діє у рамках певної примирної комісії, а повноваження останнього не можуть виникати за межами повноважень вказаного примирного органу.

Повноваження членів примирних комісій мають чіткі темпоральні критерії. Відтак, член комісії отримує свої повноваження з моменту призначення до складу примирної комісії, у свою чергу відповідні повноваження припиняються після прийняття примирною комісією рішення по суті колективного трудового спору (конфлікту).

Окрім того, існують екстраординарні випадки припинення повноважень члена при-

мирної комісії. До цих випадків належить: заявлення самовідводу (член примирної комісії самостійно усувається від участі у врегулюванні колективного трудового спору у разі наявності у нього власного інтересу до його вирішення або будь-яких інших обставин, що вказують на його залежність та упередженість по відношенню до однієї із сторін конфлікту; а також у разі рішення відповідної сторони колективного трудового спору, яка залучила відповідного члена примирної комісії. Недоліком чинного законодавства є те, що не визначено нормативних підстав для заявлення відводу чи самовідводу члену примирної комісії. Переконані, що в Законі «Про порядок вирішення колективних трудових спорів (конфліктів)» або ж Положенні про примирні комісії слід нормативно закріпити підстави для відводу (самовідводу) члена примирної комісії для уникнення зловживань сторонами трудового конфлікту.

Наступним етапом у процедурі врегулювання колективного трудового спору примирною комісією є безпосередній його розгляд останньою. Аналогічно до строків утворення примирних комісій національний законодавець визначає строки розгляду колективного трудового спору примирною комісією. При цьому, вказані строки також відрізняються залежно від рівня виникнення колективного трудового спору. Відтак, колективні трудові спори (конфлікти) розглядаються примирною комісією на виробничому рівні у п'ятиденний, примирними комісіями на територіальному, галузевому рівні - у десятиденний, примирною комісією на національному рівні - у п'ятнадцятиденний строк з моменту утворення комісій.

Аналіз приписів Положення про примирні комісії надав можливість встановити, що розгляд колективного трудового спору у рамках останньої проводиться на основі засад рівності, змагальності та відкритості. При цьому рівність, полягає у тому, що сторони колективного трудового спору мають рівні права, а примирна комісія зобов'язана забезпечити



рівність можливостей сторін колективного трудового спору (конфлікту) у доказовій діяльності. Змагальність опосередковується представленням сторонами своїх прав та інтересів, при цьому підставою змагальності є протилежність матеріально-правових інтересів сторін колективного трудового спору. У свою чергу відкритість полягає у тому, що засідання примирної комісії проводяться відкрито і громадськість повинна мати доступ до останніх. Разом із тим, із засади відкритості існують винятки, що опосередковані необхідністю збереження комерційної або банківської таємниці чи забезпечення конфіденційності інформації. У випадку необхідності збереження вказаних відомостей, засідання примирної комісії проводяться у формі закритих засідань.

Безпосередній початок врегулювання колективного трудового спору примирною комісією починається із прийняття нею рішення про взяття вимог сторони в даному колективному трудовому спорі до розгляду. При розгляді справи примирною комісією можуть встановлюватися строки для надання пояснень, подання заяв, документів, доказів по справі та вчинення інших процесуальних дій. Положенням про примирну комісію встановлюється, що обов'язок доказування покладається на сторони колективного трудового спору. Відтак, фактично закріплюється рівність сторін у їхньому правовому обов'язку пов'язаному із збиранням та поданням доказів до примирної комісії.

За результатами розгляду колективного трудового спору примирна комісія ухвалює рішення. Відтак, наступним та заключним етапом процедури врегулювання колективного трудового спору є прийняття рішення. При цьому рішення примирної комісії приймається після дослідження усіх обставин справи більшістю голосів членів примирної комісії від кожної сторони, які входять до складу примирної комісії. Рішення оголошується на засіданні примирної комісії, викладається у письмовій формі, підпису-

ється всім членами примирної комісії та оформлюється протоколом. Проблематика практичного виконання рішення примирної комісії, на думку вченого Н.А. Плахотіна полягає у тому, що Закон України «Про порядок вирішення колективних трудових спорів (конфліктів)» не встановлює конкретні строки виконання рішення примирної комісії як це передбачено щодо рішення КТС з індивідуального трудового спору, і не зобов'язує вказувати строки при ухваленні рішення. У зв'язку з цим на практиці нерідко зустрічаються ситуації, коли примирна комісія у своєму рішенні не вказує строки його виконання, що приводить до невизначеності зобов'язань сторін колективного трудового спору (конфлікту) відносно виконання прийнятого рішення [6, с. 321]. Таким чином, вважаємо, що обов'язковою складовою рішення примирної комісії має бути строк його виконання, адже без чіткого зазначення останнього, фактичні домовленості між конфліктуючими суб'єктами можуть не виконуватися протягом тривалого часу, що обумовить собою правову невизначеність як таку.

**Висновки.** Отже, з огляду на зазначене, можна констатувати, що процедура врегулювання колективного трудового спору примирною комісією чітко структурована. Вважаємо, що остання може розглядатися крізь призму трьох етапів, а саме: створення примирної комісії, безпосереднього вирішення колективного трудового спору та ухвалення примирною комісією рішення. Окреслені етапи досліджувалися нами крізь призму окремих проблемних аспектів їх практичної реалізації. Зокрема, акцентовано увагу на необхідності розширення повноважень незалежного посередника, який залучається до врегулювання колективного трудового спору, а також чіткого нормативного встановлення підстав для заявлення відводів та самовідводів членів примирних комісій. Крім того, звертається увага на необхідності визначення строків виконання рішень примирних комісій.

### Анотація

У даному науковому дослідженні автор аналізує поняття «колективний трудовий спір», визначає його характерні ознаки та досліджує порядок вирішення колективних трудових спорів, зокрема примирною комісією. В статті зазначається, що процедура вирішення спорів в примирній комісії є структурована та може бути поділена на певні етапи, що і стали предметом детального аналізу цього наукового доробку. Доводиться, що Кодексом законів про працю України нормативно не визначається категорія «колективний трудовий спір», так само не встановлюються порядки його вирішення, у тому числі й за допомогою примирних процедур. Окресленні категорії визначаються на рівні Закону України «Про порядок вирішення колективних трудових спорів (конфліктів)». Однак, законодавчий підхід у цьому контексті видається недосконалим, з огляду на те, що: сторони колективного трудового спору прописані не чітко, що не надає можливості розмежовувати індивідуальні та колективні трудові спори між собою, а також з огляду на те, що обмежений законодавцем перелік підстав виникнення колективного трудового спору залишає за межами випадки, відповідно до яких буде мати місце колективний трудовий спір, але підстави виникнення якого не будуть співвідноситися із класичною конструкцією, що використовується у ст. 2 Закону України «Про порядок вирішення колективних трудових спорів (конфліктів)». Визначено, що серед основних ознак колективного трудового спору варто виокремлювати: 1) порушення однією із сторін вимог трудового законодавства чи колективного трудового договору; 2) виникнення на виробничому, галузевому, територіальному чи національному рівнях; 3) предметом колективного трудового спору є захист порушеного, невизнаного чи оспорюваного трудового права та/або інтересу; 4) врегулювання такого спору відбувається за допомогою примирних процедур або шляхом звернення до трудового арбітражу.

**Ключові слова:** трудовий спір, колективний трудовий спір, працівник, роботодавець, примирна комісія, трудовий арбітраж, страйк.

### **Stoliar O. P. Stages of consideration of a collective labor dispute by the conciliation commission**

In this scientific study, the author analyzes the concept of «collective labor dispute», defines its characteristic features and explores the procedure for resolving collective labor disputes, in particular, by the conciliation commission. The article notes that the procedure for resolving disputes in the conciliation commission is structured and can be divided into certain stages, which became the subject of a detailed analysis of this scientific heritage. It is proved that the Labor Code of Ukraine does not normatively define the category of «collective labor dispute», nor does it establish procedures for its resolution, including through conciliation procedures. The designation of the category is determined at the level of the Law of Ukraine «On the procedure for resolving collective labor disputes (conflicts)». However, the legislative approach in this context seems to be imperfect, given that: the parties to a collective labor dispute are not clearly spelled out, which makes it impossible to distinguish between individual and collective labor disputes, and also given that the list of grounds for the emergence of a collective labor dispute, limited by the legislator, leaves beyond cases in accordance with which a collective labor dispute will take place, but the grounds for the occurrence of which will not correlate with the classical construction used in Art. 2 of the Law of Ukraine «On the procedure for resolving collective labor disputes (conflicts)». It has been determined that among the main signs of a collective labor dispute, the following should be singled out: 1) violation by one of the parties of the requirements of labor legislation or a collective labor contract; 2) occurrence at the production, industry, territorial or national levels; 3) the subject of a collective labor dispute is the protection of a violated, unrecognized or contested labor right and/or interest; 4) the settlement of such a dispute occurs through conciliation procedures or by applying to labor arbitration.

**Key words:** labor dispute, collective labor dispute, employee, employer, conciliation commission, labor arbitration, strike.

**Список використаних джерел:**

1. Про порядок вирішення колективних трудових спорів (конфліктів). Закон України від 03.03.1998 № 137/98-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1998. № 34. Ст. 227.
2. Рішняк М. Колективні трудові спори як один із типів соціальних конфліктів, причини їх виникнення та ознаки. *Бюлетень Національної служби посередництва і примирення*. 2017. № 1. С. 38-46
3. Березін Є. Примирні процедури та їх значення для вирішення колективних трудових спорів (конфліктів). *Бюлетень Національної служби посередництва і примирення*. 2009. № 1-2. С. 14.
4. Трудове право України: підручник. За заг. ред. М.І. Іншина, В.Л. Костюка. Київ: Юрінком Інтер, 2017. 600 с.
5. Березін Є.Є. Проблеми правового статусу незалежного посередника. *Бюлетень Національної служби посередництва і примирення*. 2014. № 3-4. С.22
6. Плахотіна Н.А. Правові проблеми вирішення колективних розбіжностей непозовного характеру у примирній комісії. *Тенденції розвитку науки трудового права та права соціального забезпечення: Зб. наук. праць. Матеріали I міжнар. наук.-практ. конф. (Київ, 25-26 квіт. 2013 р)*. За ред. проф. М.І. Іншина, проф. Н.М. Хуторян, доц. В.І. Щербини. К.: Ніка-Центр, 2013. 495 с.

УДК 342.56:35

DOI <https://doi.org/10.32782/ln.2023.20.15>

**Бойко В. П.**

*кандидат юридичних наук, здобувач наукового ступеня доктора юридичних наук  
Науково-дослідного інституту публічного права  
ORCID ID: <http://orcid.org/0000-0002-3505-4530>*

## УДОСКОНАЛЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИХ ЗАСАД ПРАВОСУДДЯ В УКРАЇНІ

**Актуальність дослідження.** Українське суспільство досягло певного стану адміністративно-правового забезпечення правосуддя. Відповідно не можна стверджувати, що реформування судової гілки влади треба розпочинати з низового рівня. Існують, як успіхи з цих питань, так і не вирішені питання.

До позитивних питань адміністративно-правових засад правосуддя в Україні слід віднести. Розуміння громадянським суспільством, що тільки легальним мирним тиском на правлячу законодавчу та виконавчу гілки влади, а деяких випадках і на органи суддівського врядування можна забезпечити наповнення суддівського корпусу добросовісними та кращими з кращих професійними юристами – претендентами на посаду суддів. Ще більше розуміння громадянського суспільства, що без тиску на правлячий режим та наполегливої роботи з іншими суб'єктами формування органів суддівського врядування забезпечити проходження до них незалежних осіб буде проблематично. Засади та норми прямої дії Конституції України щодо правосуддя є досконалими. Також, треба підкреслити, що норми Конституції України щодо правосуддя є належними, їх не треба змінювати, їх треба виконувати та правильно розширювати, уточнювати в інших законах України та спеціальних підзаконних нормативно-правових актах спеціальної публічної адміністрації судової гілки влади. Одночасно треба відзначити, що не вирішених питань у сфері правосуддя є багато. Про що зокрема свідчить низька довіра громадян до судів.

Отже, низка не вирішених проблем адміністративно-правових засад правосуддя в Україні обґрунтовують актуальність статті.

*Огляд останніх досліджень і публікацій.* До проблеми удосконалення адміністративно-правових засад правосуддя звертали свою увагу такі вчені-юристи В. Бевзенко, С. Бондар, А. Борко, І. Бенедисюк, Р. Голобутовський, О. Гумін, О. Дручек, Р. Ігонін, І. Ієрусалімова, О. Клименко, С. Кічмаренко, Я. Лазур, Н. Литвин, А. Макаровець, П. Макушев, С. Обрусна, О. Овчаренко, А. Олійник, І. Прошутя, К. Степаненко, К. Толкачев, В. Шевчук В. та інші. Проте, до аналізованих нами питань вони зверталися лише побічно, досліджуючи інші більш загальні, спеціальні чи суміжні виклики.

**Мета статті** полягає в тому, щоб на основі теорії адміністративного права, думки на цю проблему вчених та результатів власного аналізу сформулювати напрямки удосконалення адміністративно-правових засад правосуддя в Україні.

**Виклад основних положень.** На думку С. Обрусної адміністративно-правові засади реформування судової системи – це сукупність адміністративно-правових норм, що визначають основні цінності, принципи, завдання, форми та методи розвитку нормотворчої і розпорядчої діяльності органів державної влади з метою вдосконалення судової системи, оптимізації її внутрішньо-організаційної діяльності щодо забезпечення належного виконання покладених на неї завдань, функцій і повноважень. Вчена слушно розкриває, що дотри-

мання принципу реорданації в організаційній діяльності судової влади реалізується шляхом, з одного боку, надання громадянам права вимагати від керівних, владних суб'єктів належної поведінки щодо забезпечення їх прав і свобод, а з іншого – покладання на цих суб'єктів чітких обов'язків щодо неухильного виконання зазначених вимог громадян [1]. В. Шевчук піднімає проблему забезпечення судово-експертної діяльності у правосудді. На його слушний погляд, цей напрям потребує вдосконалення та реформування з урахуванням міжнародних стандартів і сучасних досягнень науки й техніки у цій галузі знань [2].

О. Овчаренко, доводить, що важливою гарантією доступності процедури судового розгляду є утворення мережі установ альтернативного (позасудового) вирішення конфліктів, метою яких є зменшення масиву справ, які надходять до суду. Рекомендація Комітету міністрів РЄ «Про шляхи полегшення доступу до правосуддя» у п. В.3 встановлює, що слід вжити заходів щодо полегшення або заохочення примирення сторін або мирного врегулювання спору до прийняття його до провадження або ж у процесі розгляду. Аналогічні положення містить п. III Рекомендації № R (86) 12 Комітету міністрів Ради Європи «Про заходи щодо недопущення і скорочення надмірного робочого навантаження на суддів» [3]. А. Макаровець розкриває основні напрямки оптимізації структури та діяльності апарату суду: чітке визначення та законодавче закріплення типової структури судів різних рівнів, однозначних підстав та необхідних умов для створення управлінь, відділів, служб чи інших структурних одиниць в апараті суду; їх компетенції, функцій та повноважень, особливостей взаємодії, тощо; оновлення типових посадових інструкцій задля уникнення дублювання функцій і повноважень, економії фінансових ресурсів, підвищення освітньо-кваліфікаційних вимог; розробка та впровадження стандартів та показників ефективності діяльності апарату суду та його окремих працівників; пошук шляхів підвищення

рівня фінансового, матеріально-технічного та соціально-побутового забезпечення діяльності апарату суду [4]. П. Макушев піднімає проблему удосконалення механізму примусового виконання судових рішень, який має можливість бути накладеним на засадах конкуренції державних і приватних виконавців з делегуванням останніх публічно-правових функцій примусового виконання судових рішень [5]. В зазначеному різноманітні думок є певні, які можуть знайти подальший розвиток для потреб удосконалення адміністративно-правових засад правосуддя в Україні.

Відповідно з урахуванням певних вище наведених підходів та критичного аналізу всього вище наведеного матеріалу сформуємо напрями удосконалення найбільш актуальних аспектів адміністративно правового забезпечення правосуддя в Україні.

Забезпечення відбору незалежних та добросовісних членів органів суддівського врядування є первинною задачею в аналізованій сфері. Без перебільшення відбір незалежних та добросовісних членів Вищої ради правосуддя та Вищої кваліфікаційної комісії суддів України є першим самим важливим чинником в системі засад забезпечення правосуддя. Коли такі члени відібрані за цими критеріями то судова влада може здійснювати своє подальше реформування функціонально, практично без значної допомоги і тим більше тиску громадянського суспільства. Адже незалежні та добросовісні члени органів суддівського врядування мають всю конституційну та інші законодавчу компетенцію захистити добросовісних суддів, які переслідуються певними впливовими особами виконавчою та (або) законодавчою гілками влади. Одночасно, звільнити суддів, які продались «корупції» або (та) можновладцям. Допомогти тим з ним, які з певних причин здійснюють системні помилки при застосуванні норм матеріального і процесуального права та трактуванні рішень Європейського суду з прав людини – направити їх в Національну школу суддів України на навчання. Отже, відбір незалежних та добросовісних пре-

тендентів на посади членів органів суддівського врядування є найважливішим завданням адміністративно-правового забезпечення правосуддя в Україні.

Забезпечення незалежності та недоторканості суддів, це в першу чергу завдання незалежною та в хорошому сенсі цього слова агресивної діяльності з цих питань Вищої Ради Правосуддя. Відповідно, Вища рада правосуддя яка складається з незалежних та добросовісних членів має мати вагомий повноваження щодо відстоювання незалежності правосуддя.

При цьому слід підкреслити, що заходи щодо забезпечення незалежності суддів та авторитету правосуддя, що перепечені ст. 73 Закону України «Про Вищу раду правосуддя» не є дієвими, адже їхнім змістом є: «ведення і оприлюднення», «внесення пропозицій», «оприлюднення заяв», «підготовка доповідей». Іншими словами жодних адміністративних та правотворчих заходів захисту незалежності суддів Вища Рада правосуддя немає. Це дає можливість органам законодавчої та виконавчої гілки влади безкарно і безперешкодно у межах прийнятого ними позитивістського законодавства порушувати незалежність суддів. Що є неприпустимим і таким що невідворотно призводить до порушення прав свобод та законних інтересів приватних осіб. Так як, як лише позитивними засобами реагування досягти бажаного результату в Україні де чиновники ще мають неналежного рівня службової культури та правосвідомості неможливо.

Відповідно, не претендуючи на істину в останній інстанції ми пропонуємо надати Вищій раді правосуддя компетенцію законодавчої ініціативи з питань забезпечення правосуддя, зокрема незалежності суддів.

Вирішення проблеми фінансове забезпечення апарату суду є вагомим чином забезпечення незалежності суддів. Однак, сутністю функціонування судової влади є те, що судді здійснюючи правосуддя звільняються від здійснення іншої діяльності. Це за них здійснює апарат суду. Іншими словами судді, як

би умовно мають у широкому розумінні цієї категорії помічників, які разом з ним виконують функції судової влади (не правосуддя). В першу чергу, це помічник судді, секретар судового засідання на судовий розпорядник. Практично неможливо, щоб між цими особами та суддями не виникало тісних психологічних зв'язків. А враховуючи те що зарплати цих забезпечуючих діяльність суддів осіб низькі зарплати, які не дають можливість їм утримувати свої сім'ї, той загроза їх негативного впливу на суддів є вагомою.

Тим самим, належна оплата праці апарату суду, в першу чергу помічників суддів, секретарів судових засідань та судових розпорядників є вагомим чинником забезпечення незалежності суддів.

Однією з головних проблем з якою стикаються європейське судочинство є неналежне виконання судових рішень. В Україні зазначена проблема також є актуальною. Шляхами її вирішення на наш погляд є уведення адміністративної відповідальності на посадових осіб посадових осіб публічної влади, які не виконали судові рішення та цивільно-правова відповідальність приватних осіб. Вагомою проблемою для європейського правосуддя, в тому числі українського є тривалі строки розгляду справ. Головною причиною такого стану є перенавантаження суддів. В Україні це питання стоїть найбільш гостро. Країни-учасниці Європейського Союзу вирішують це питання шляхом зменшення стадійності судових спорів з незначними сумами цивільних позовів та переведення деяких публічних спорів з малим рівнем соціальної небезпеки з судового на адміністративний розгляд. Зазначені тенденції доцільно застосувати і для українського правосуддя. Ці питання стосується внесення змін і доповнень до відповідних видів процесу (цивільного, адміністративного, кримінального, господарського, проваджень у справах про адміністративні правопорушення) та не є прямим предметом нашого аналізу.

Удосконалення реалізації права громадян на доступ до правосуддя в умовах воєнного стану, яке було зумовлено повномасштаб-

ним вторгненням російської терористичних військ є надзвичайно актуальним для громадян України. Адже, здійснення правосуддя на тимчасово окупованих територіях не можливе. Всю юридичну відповідальність за забезпечення прав громадян України на них, згідно з нормами міжнародного гуманітарного права несе окупант. Проте, держава України не може бути стороннім наглядцем за тими процесами, які творяться на тимчасово окупованих територіях і створює усі можливі умови для доступу до правосуддя. Правовий механізм відпрацьований для таких випадків ще з часів початку окупації перших територій в 2014р. Згідно з Законом України від 15 квітня 2014 р. № 1207-VII «Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України» у разі неможливості здійснення правосуддя судами, розташованими на тимчасово окупованих територіях, територіальна підсудність судових справ, що розглядаються у таких судах, визначається в порядку, передбаченому Законом України «Про судоустрій і статус судів». Справи, що перебувають у провадженні судів, розташованих на тимчасово окупованих територіях, розгляд яких не закінчено ухваленням судового рішення, передаються іншим судам відповідно до встановленої законом підсудності [6].

На наш погляд, судове забезпечення прав і свобод громадян, які постійно мешкали та тимчасово окупованих територіях та виїхали на підконтрольну, забезпечується судовою гілкою влади у належній мірі. Що стосується викрадених українських дітей з тимчасово окупованих територій то вони вирішується в першу чергу нормами міжнародного права та засобами Міжнародного кримінального суду [7].

Однією з головних проблем після нашої Перемоги буде повернення дітей, які тимчасово переміщені в західні держави. В цьому випадку слухними є пропозиції проєкту Плану відновлення України Матеріали робочої групи «Захист прав дітей та повернення дітей, які тимчасово переміщені за кордон». Який передбачає комплексне вирішення про-

блеми міжвідомчої координації усіх органів державної влади і місцевого самоврядування та громадськості [8].

Певні проблеми виникають у доступі до правосуддя військовослужбовців Збройних сил України та інших сил оборони. А також поранених героїв, права та законні інтереси вітчизняна системи публічного адміністрування и у повному обсязі неспроможна. Слід зазначити, що належна законодавча база для цього, в цілому створена [9]. Дисциплінарний статут Збройних сил України дозволяє військовослужбовцям подавати письмові заяви та скарги, а також звертатися особисто до відповідних посадових осіб та органів [10].

**Висновки.** Усе вище наведенні дає можливість сформулювати наступні узагальнення щодо удосконалення адміністративно-правових засад правосуддя в Україні:

- активна роль суб'єктів громадянського суспільства надає можливість забезпечення здійснити відбор незалежних та добросесних прецедентів у члени органів суддівського врядування. Адже, саме незалежні, авторитетні, добросесні члени Вищої ради правосуддя спроможні забезпечити незалежність суддів, разом з незалежними та добросесними членами Вищої кваліфікаційної комісії суддів відбір добросесних та професійних суддів, очищення суддівського корпусу від залежних суддів від можновладців та корупції суддів при умові надання їм належних інструментів законотворчості та можливості безпосередньо використовувати допомогу європейських інституцій;

- забезпечення належної оплати праці апарату суду, в першу чергу помічників суддів, секретарів судових засідань та судових розпорядників є вагомим чинником забезпечення незалежності суддів;

- неналежне виконання судових рішень слід вирішувати уведенням адміністративної відповідальності на посадових осіб публічної влади, які не виконали судові рішення та цивільно-правової відповідальності приватних осіб;

– одним з напрямків вирішення проблеми тривалих строків розгляду є зменшення навантаження на суддів, шляхом обмеження стадійності судових спорів з незначними сумами цивільних позовів та переведення деяких публічних спорів з малим рівнем соці-

альної небезпеки з судового на адміністративний розгляд;

– військовослужбовців Збройних сил інших сил безпеки і оборони України треба більш активно стимулювати до використання судового способу захисту своїх прав та законних інтересів.

### Анотація

У статті сформовано напрями удосконалення адміністративно-правових засад правосуддя в Україні на сучасному етапі її розвитку. Підкраслено, що активна роль суб'єктів громадянського суспільства надає можливість здійснити відбір незалежних та добросесних претендентів у члени органів суддівського врядування. Адже, саме незалежні, авторитетні, добросесні члени Вищої ради правосуддя спроможні забезпечити незалежність суддів, разом з незалежними та добросесними членами Вищої кваліфікаційної комісії суддів України відбір добросесних та професійних суддів, очищення суддівського корпусу від залежних суддів від чиновників виконавчої влади та корупції суддів, при умові надання їм належних інструментів законотворчості та можливості безпосередньо використовувати допомогу європейських інституцій. Доведено, що забезпечення належної оплати праці апарату суду, в першу чергу помічників суддів, секретарів судових засідань та судових розпорядників є вагомим чинником забезпечення незалежності суддів. Запропоновано, що неналежне виконання судових рішень слід вирішувати уведенням адміністративної відповідальності на посадових осіб публічної влади, які не виконали судові рішення та цивільно-правової відповідальності приватних осіб. Зроблено висновок, що одним з напрямків вирішення проблеми тривалих строків розгляду є зменшення навантаження на суддів, зокрема шляхом обмеження стадійності судових спорів з незначними сумами цивільних позовів та переведення деяких публічних спорів з малим рівнем соціальної небезпеки з судового на адміністративний розгляд. Вироблено засади забезпечення правосуддя в умовах воєнного стану. Запропоновано, що військовослужбовців Збройних сил інших сил безпеки і оборони України треба більш активно стимулювати до використання судового способу захисту своїх прав та законних інтересів.

**Ключові слова:** апарат суду, ефективність, засади, навантаження, незалежність, справедливість, суд, суддя, удосконалення.

### **Boiko V. P. Improvement of the administrative and legal foundations of justice in Ukraine**

The article outlines directions for improving the administrative and legal foundations of justice in Ukraine at the current stage of its development. It is emphasized that the active role of civil society subjects provides an opportunity to select independent and virtuous precedents as members of judicial governance bodies. After all, it is the independent, authoritative, honest members of the High Council of Justice who are able to ensure the independence of judges, together with the independent and honest members of the High Qualification Commission of Judges of Ukraine, the selection of honest and professional judges, the cleansing of the judicial body from judges dependent on executive power officials and corruption of judges, provided providing them with appropriate law-making tools and the opportunity to directly use the assistance of European institutions. It has been proven that ensuring the proper remuneration of the court apparatus, primarily assistant judges, secretaries of court sessions and court administrators is a significant factor in ensuring the independence of judges. It is proposed that the improper execution of court decisions should be resolved by imposing administrative liability on officials of public authorities who have not complied with court decisions and civil liability of



private individuals. It was concluded that one of the ways to solve the problem of long trial periods is to reduce the burden on judges, by limiting the stages of litigation with small amounts of civil claims and transferring some public disputes with a low level of social danger from judicial to administrative proceedings. The principles of ensuring justice under martial law have been developed. It is proposed that servicemen of the Armed Forces of other security and defense forces of Ukraine should be more actively encouraged to use the judicial method of protecting their rights and legitimate interests.

**Key words:** court apparatus, court, efficiency, improvement, independence, judge, justice, load, principles.

#### Список використаних джерел:

1. Обрусна С. Адміністративно-правові засади реформування судової системи України: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07. Харків, 2011. 35с.
2. Шевчук В. Правові, організаційні та методологічні проблеми удосконалення експертного забезпечення правосуддя у сучасних умовах. Міжнародна науково-практична конференція «Актуальні питання судової експертизи і криміналістики» (Харків, 15-16.04.2021). 2021. URL: [https://www.researchgate.net/profile/Viacheslav-Sushko/publication/350950727\\_0](https://www.researchgate.net/profile/Viacheslav-Sushko/publication/350950727_0)
3. Овчаренко О. Доступність правосуддя та гарантії його реалізації: Монографія. Харків: Право, 2008. 304 с.
4. Макаровець А. Адміністративно-правовий статус апарату суду в Україні: дисертація доктора філософії (081 — Право). Суми: Університет сучасних знань. Сумський державний університет. 216 арк.
5. Макушев П. Окремі напрями вдосконалення організації діяльності виконавчої служби в Україні. Jurnalul juridic national: teorie și practică. 2015. URL: [https://ibn.idsi.md/vizualizare\\_articol/35337](https://ibn.idsi.md/vizualizare_articol/35337)
6. Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України. Закон України від 15 квітня 2014 р. № 1207-VII. Відомості Верховної Ради. 2014. № 26. ст.892
7. Міжнародний кримінальний суд притягне РФ до відповідальності за геноцид і викрадення українських дітей. Міністерство з питань реінтеграції тимчасово окупованих територій України. 2023. URL: <https://minre.gov.ua/2023/03/14/mizhnarodnyj-kryminalnyj-sud-prytyagne-rf-do-vidprovidalnosti-za-genoczyd-i-vykradennya-ukrayinskyh-ditej/>
8. Проект Плану відновлення України Матеріали робочої групи «Захист прав дітей та повернення дітей, які тимчасово переміщені за кордон». Національна рада з відновлення України від наслідків війни. 2022. URL: <https://www.kmu.gov.ua/storage/app/sites/1/recoveryrada/ua/protection-of-childrens-rights-and-return-of-children-temporarily-displaced-abroad.pdf>
9. Щодо оскарження дій командирів. Пропозиції, заяви та скарги. Національна асоціація адвокатів України. 2022. <https://unba.org.ua/assets/uploads/publications/>
10. Бабенко Ю. Оскарження наказів командування та нюанси складання рапортів: поради військового адвоката. 2022. URL: [https://lb.ua/blog/yurii\\_babenko/538454\\_oskarzhennya\\_nakaziv\\_komanduvannya.html](https://lb.ua/blog/yurii_babenko/538454_oskarzhennya_nakaziv_komanduvannya.html).

УДК 341

DOI <https://doi.org/10.32782/ln.2023.20.16>

**Канєнберг-Сандул О. К.**

*кандидат юридичних наук,  
доцент кафедри міжнародного та європейського права  
Національний університет «Одеська юридична академія»*

**Форманюк В. В.**

*кандидат юридичних наук,  
доцент кафедри міжнародного та європейського права  
Національний університет «Одеська юридична академія»*

## ОСОБЛИВОСТІ ПРАКТИКИ ЗАХИСТУ ПРАВ ЛЮДИНИ В УМОВАХ ВІЙСЬКОВОЇ АГРЕСІЇ СИСТЕМОЮ МІЖНАРОДНОГО ПРАВОСУДДЯ

З системи принципів міжнародного права, що діють впродовж перебігу війни, найбільшої ваги надано саме принципу ведення бойових дій виключно супроти збройних сил та інших воєнізованих формувань ворожої сторони, не завдаючи шкоди його мирному населенню, якому таким чином МГП надає статус недоторканого. Визнано злочинною тотальну війну, за якої не проводять різниці поміж збройних сил та цивільними громадянами, котрі стають об'єктом для збройних дій [13]. Водночас, варто підкреслити, що і самі збройні сили в своїй структурі є досить неоднорідні в контексті правомірності застосування проти них зброї. В їхньому складі розрізняються «ті, що б'ються» (комбатанти) і «ті, що не б'ються» (некомбатанти).

Комбатантами називають осіб, що ввійшли в особовий склад збройних сил, знаходяться у конфлікті та мають безпосередньої участі у військових діях (п. 2 ст. 43 Додаткового протоколу I, 1977 року). Ними ведуться бойові дії проти ворогів зі зброєю в руках, і лише стосовно цих суб'єктів може бути застосовано військове насильство, аж до фізичного знищення. Комбатант, який опинився у владі супротивника, має право вимагати поведження з ним як з військовополоненим [7].

До комбатантів відносяться: особовий склад регулярних збройних сил воюючих держав (армії, авіації, флоту); особовий склад

ополчень і добровольчих загонів, що входять до складу збройних сил воюючих держав; партизани, якщо вони мають на чолі особу, відповідальну за своїх підлеглих, мають відмітний знак, відкрито носять зброю, дотримуються в своїх діях законів і звичаїв війни.

Правовий статус комбатанта «дозволяє йому використовувати зброю проти збройних сил противника і не нести відповідальність за це» [10]. «У разі, коли комбатант отримує поранення – він користується особливим статусом. Якщо комбатант бажає закінчити свою участь в збройному конфлікті, він може здатися в полон в будь-який момент або просто скласти зброю» [8].

Особливо важливим в контексті даного підрозділу є дослідження правового статусу військовополонених, а точніше особливості захисту їх прав в умовах збройних конфліктів. Режим військовополонених визначається Женевською конвенцією про поведження з військовополоненими. Конвенція відносить до військовополонених не тільки комбатантів, а й інших осіб. Зокрема, на режимі військового полону можуть перебувати: – учасники бойових дій; – не учасники бойових дій; – члени екіпажів суден торговельного флоту та цивільної авіації; – стихійно повстале населення, якщо воно відкрито носить зброю і дотримується законів і звичаїв війни.

У Женевській конвенції підкреслюється, що військовополонені перебувають у владі ворожої держави, а не окремих осіб чи військових формувань, які їх захопили. З військовополоненими завжди слід поводитися гуманно. Їх не можна калічити, над ними не можна проводити досліди, забороняється дискримінація за ознаками раси, кольору шкіри, релігії чи соціального походження.

Навіть якщо комбатант здався добровільно, його держава не може згодом притягнути до відповідальності за вчинення злочину. Після захоплення військовополонений повинен назвати своє ім'я, дату народження та особистий номер. Потім ця інформація буде передана нейтральним державам або Комітету Червоного Хреста і дозволить військовополоненим отримувати та надсилати кореспонденцію (включаючи посилки) і грошові перекази через МКЧХ. Інформація також повідомляється державі, на боці якої воював військовополонений [8].

Військовополонені (крім офіцерів) можуть залучатися без їх згоди до робіт, не пов'язаних з військовими діями (сільське господарство, торгівля, домашні роботи, вантажно-розвантажувальні роботи на транспорті, обслуговування потреб табору). Військовополонених не можна використовувати на небезпечних роботах без їх згоди. Держава, яка залучає військовополонених до роботи, повинна забезпечити їм умови праці та охорону праці.

Військовополонені підкоряються законам, статутам і наказам, що діють у Збройних Силах, за якими вони перебувають у полоні. При цьому вони зберігають свої відмінні риси. За порушення правил проживання в таборі або втечу військовополонений може бути притягнутий до дисциплінарної відповідальності. У разі вчинення злочину його можуть засудити, але із забезпеченням усіх гарантій справедливого правосуддя [8].

Репатріації підлягають військовополонені, особливо хворі та поранені. Але репатріація не може бути здійснена під час воєнних дій без згоди військовополоненого. Після

закінчення бойових дій військовополонених негайно звільняють і повертають на батьківщину. Основою поводження з військовополоненими, наскільки це дозволяє воєнний час, є принципи гуманності. Будь-яка протиправна дія чи бездіяльність держави, що тримає в полоні, яка призвела до смерті військовополоненого, що перебуває під вартою, або яка ставить під серйозну загрозу здоров'я військовополоненого, забороняється і розглядається як серйозне порушення Конвенції. Зокрема, жоден військовополонений не може бути підданий фізичному каліцтву або науковим чи медичним дослідженням будь-якого характеру, не пов'язаним із поводженням з військовополоненим та його інтересами. Як показує досвід воєн, полонені цікаві насамперед як потенційне джерело інформації. Для цього військових можуть допитати. Проте застосування «фізичних чи моральних тортур» чи будь-яких «інших засобів примусу» заборонено.

Кожен військовополонений зобов'язаний повідомити лише таку інформацію: своє прізвище, ім'я та звання, дату народження та особистий номер або, якщо їх немає, іншу еквівалентну інформацію. Військовополонених, захоплених у зоні бойових дій, необхідно в короткий термін евакуювати в табори, розташовані на достатній відстані від небезпечної сторони (зони). Умови перебування в цих таборах повинні бути не менш сприятливими, ніж умови, якими користуються війська, які тримають їх у полоні, розташовані в тому ж районі.

За будь-яких обставин військовополонені мають право на повагу до їх особистості та честі. Вони повністю зберігають свою цивільну дієздатність, якою користувалися на момент захоплення. Речі і предмети особистого користування повинні залишатися у військовополонених. Вони повинні бути забезпечені необхідним одягом і медичним обслуговуванням, питною водою і продуктами харчування в достатній кількості.

В міжнародному гуманітарному праві передбачена відповідальність у зв'язку

з положенням, щодо заборони застосування зброї, снарядів, речовин та методів ведення війни, які можуть завдати непотрібної шкоди чи страждань або зробити смерть неминучою, а також призвести до масового знищення та безглузлого знищення майна.

Міжнародне право забороняє такі засоби і методи ведення війни (на суші, на морі, в повітрі):

- отруту або отруєну зброю, гази (отруйні, задушливі чи інші), подібні рідини, речовини та процеси, а також бактеріологічні види озброєння;

- засоби впливу на навколишнє середовище з ворожими цілями;

- будь-яку зброю, якщо суть її дії полягає у пошкодженні осколками, які не виявляються в тілі людини рентгенівськими променями (скло, пластик тощо); міни, міни-пастки та інші пристрої під виглядом іграшок, медичних засобів; запальну зброю проти мирного населення, населених пунктів і об'єктів невійськового типу;

- інші типи звичайної зброї, які можуть підпадати під ознаки таких, що заподіюють надмірну шкоду або невідповідно діють;

- вчинення геноциду на окупованих територіях; зрадницьке вбивство або поранення особи, яка склала зброю, або беззбройного противника; оголошення для захисників, що в разі опору їх не пощадають;

- безглузде руйнування міст і селищ і знищення майна ворога, якщо це не викликано військовою необхідністю.

Однак міжнародне право не забороняє військові прийоми, щоб ввести противника в оману або спонукати його до необдуманих дій. Прикладами таких хитрощів є: використання камуфляжу, пасток, помилкових операцій та дезінформації [3]. У зв'язку з розвитком технологій та зростанням рівня військово-промислового комплексу особливе місце у міжнародному праві збройних конфліктів посідають засоби та методи повітряної війни. Положення Додаткового протоколу I спрямовані на захист цивільного населення

від авіаударів. Повітряні удари можуть бути спрямовані тільки на військові об'єкти. Напад або загроза нападу, основна мета яких – тероризувати мирне населення, заборонені.

Особлива заборона накладається на невідповідний напад, тобто такий, що спрямований як на військові, так і на невійськові об'єкти [12]. При нанесенні ударів з повітря включають наступні умови:

- переконатися у військовому характері цілей;

- вибирати такі методи та засоби, які мінімізують випадкові пошкодження цивільних об'єктів та населення;

- утримуватися від нападу, якщо конкретна і безпосередня військова перевага від нього незрівнянно поступається випадковим жертвам серед цивільного населення.

При веденні бойових дій у повітрі слід вживати заходів щодо мінімізації шкоди цивільному населенню та об'єктам, зокрема попереджувати про напади, які можуть торкнутися мирного населення. Додатковий протокол I проголошує принцип поваги та захисту медичних літаків та встановлює умови для такого захисту. Сторони конфлікту не мають права використовувати медичну авіацію для отримання військової переваги над іншим противником, зокрема для збору та передачі розвідувальних даних.

Таким чином, норми міжнародного гуманітарного права встановлюють досить конкретні обмеження і заборони на застосування певних методів і засобів ведення бойових дій. Їх порушення тягне за собою заходи судового переслідування і покарання осіб, які організували, які вчинили або наказали вчинити дії, що кваліфікуються як військові злочини або злочини проти людства в міжнародному і (або) внутрішньому законодавстві. Як і раніше актуальним залишається завдання універсального дотримання гуманітарного права. Природно, необхідно розрізнити два аспекти. Перше – правомірність застосування сили як такої, і друге – законність використання різних засобів і методів ведення війни і засто-

сування озброєнь. Але навіть в цьому випадку очевидно, що порушують гуманітарне право, перш за все, ті, хто зневажає основні принципи міжнародного публічного права [1].

Серйозні порушення МГП вважаються військовими злочинами, підлягають покаранню відповідно до міжнародного кримінального права. Це, головним чином, включає будь-які порушення, описувані як «серйозні порушення» Женевською конвенцією 1949 року і Додатковим протоколом I, а також інші серйозні порушення МГП, визнані в якості військових злочинів Римським статутом або в звичайному праві. Якщо говорити про суть справи, то вичерпний перелік військових злочинів, по суті, містить порушення основних положень, що надають захист або особам та об'єктам, що перебувають під владою сторони противника, або особам та об'єктам, що знаходяться під захистом від нападів під час воєнних дій [6, с. 122].

Для осіб і об'єктів у владі воюючої сторони до цього переліку включено такі злочини, як вбивство, катування та інші форми нелюдського поводження, в тому числі сексуальне насильство, пограбування і довільне знищення майна, захоплення заручників, незаконне ув'язнення і відмова в справедливому судовому розгляді, а також насильницьке вербування в збройні сили противника, вербування дітей і незаконні депортації і переселення. У разі ведення військових дій він включає, головним чином, навмисне порушення принципів проведення відмінності і пропорційності, заборону на віроломство і відмову в наданні пощади, а також застосування деяких видів забороненої зброї. Кожен військовий злочин має відповідати цілому ряду об'єктивних (фактичних, або *actus reus*) або суб'єктивних (*mens rea*) критеріїв, для того щоб діяння було караним відповідно до міжнародного права. Відносно злочинів, перелічених у Римському статуті, ці елементи були авторитетно визначені в Елементах злочинів, документі, прийнятому державами – учасниками Статуту.

Криміналізація серйозних порушень МГП, оголошених злочинами на міжнародному рівні, не обов'язково вимагає правової підстави в договірному праві, але може бути питанням міжнародного звичаю [5]. Це було продемонстровано Нюрнберзькими трибуналами в 1945-1946 рр. щодо міжнародного збройного конфлікту і судовою практикою міжнародних трибуналів *ad hoc* в зв'язку з неміжнародними конфліктами. До міжнародних злочинів відносяться не тільки військові злочини, а й злочини проти людяності, геноцид і, в майбутньому, злочин агресії. Ці міжнародні злочини не можна змішувати з діями, які держави-учасники деяких договорів зобов'язані криміналізувати відповідно до свого внутрішньодержавного законодавства, але які не розглядаються в міжнародному кримінальному праві [9].

Міжнародне кримінальне право містить низку загальних принципів, які формують основи та умови притягнення осіб до кримінальної відповідальності за військові злочини згідно з міжнародним правом. Оскільки міжнародні злочини все частіше включають екстериторіальні елементи, що вимагає посиленої взаємодії між державами, координація дотримання цих принципів стає все більш актуальною. Основу принципів міжнародного права закріплено у Статуті ООН, проте найповнішим джерелом міжнародного кримінального права є Римський статут Міжнародного кримінального суду, що поряд з іншими у преамбулі підтверджує і принципи, перелічені Статутом ООН.

Серед перелічених Римським статутом принципів міжнародного кримінального права слід виділити стрижневі основні принципи, що мають визначальне значення для виділення сукупності міжнародно-правових норм у самостійну галузь міжнародного права: принцип індивідуальної кримінальної відповідальності, принципи «*nullum crimen sine lege*» та «*nulla poena sine lege*», принцип «*non bis in idem*», принцип незастосованості строків давності, принцип неприпустимості

посилання на посадове становище особи, принцип поваги прав людини під час здійснення міжнародного співробітництва держав у боротьбі зі злочинністю [11].

Щодо визначення індивідуальної кримінальної відповідальності, міжнародне кримінальне право передбачає індивідуальну кримінальну відповідальність не лише за воєнні злочини, злочини проти людяності та геноцид, але й за спроби вчинення таких злочинів, надання допомоги у їх вчиненні, сприяння чи допомогу та підбурювання до їх вчинення [4]. Особи також можуть бути притягнуті до кримінальної відповідальності за планування скоєння таких злочинів і навіть за підбурювання їх скоєння.

*Nullum crimen, nulla poena sine lege.* Відомий також як принцип законності, цей принцип говорить: ніхто не може бути покараний за вчинення будь-якої дії або бездіяльності, що, згідно з чинним на момент його вчинення кримінальним законодавством, не була злочином. Щодо конкретного покарання за такий злочин, то чинне на момент його скоєння законодавство має передбачати таке покарання як одну з можливих санкцій за такий злочин [1].

«*Ne bis in idem*» – цей латинський вислів формулює принцип, відповідно до якого особа може бути засуджена і покарана за один і той самий злочин лише один раз. Він забезпечує справедливість щодо підсудних, оскільки вони впевнені, що рішення буде остаточним і забезпечить захист від довільного чи зловмисного кримінального переслідування як на внутрішньодержавному, так і міжнародному рівні [2, с. 353].

Відсутність термінів давності для певних видів злочинів. У Римському статуті Міжнародного кримінального суду встановлюється незастосовність терміну давності до військових злочинів, злочинів проти людяності, геноциду та злочину агресії [3]. Принцип

неприпустимості посилання на посадове становище. Стаття 27 Римського статуту Міжнародного кримінального суду закріплює правило, згідно з яким, та обставина, що будь-яка особа, яка вчинила дію, яка визнана, згідно з міжнародним правом, злочином, діяла як глава держави або відповідальна посадова особа уряду, не звільняє таку особу від відповідальності з міжнародного права [4].

**Висновки.** Міжнародне гуманітарне право керується цілим комплексом принципів, системою основоположних ідей, які знаходять свою деталізацію в решті його норм: рівноправність воюючих сторін і відсутність принципу взаємності, встановлення балансу між військовою необхідністю і гуманністю, принцип проведення відмінності, принцип пропорційності, принцип заборони зайвих страждань, принцип гуманного поводження. З системи принципів міжнародного права, що діють впродовж перебігу війни, найбільшої ваги надано саме принципу ведення бойових дій виключно супроти збройних сил та інших воєнізованих формувань ворожої сторони, не завдаючи шкоди його мирному населенню, якому таким чином МГП надає статус недоторканого. Визнано злочинною тотальну війну, за якої не проводять різниці між збройних сил та цивільними громадянами, котрі стають об'єктом для збройних дій.

Застосовність права прав людини під час військової окупації була неодноразово підтверджена прецедентним правом і практикою. Як вже говорилося, «деякі конвенції про захист прав людини, такі як Міжнародний пакт про громадянські і політичні права, Європейська конвенція про права людини і Американська конвенція про права людини, передбачають можливість обмеження деяких прав людини під час війни і (або) надзвичайного стану, тому вони можуть бути застосовані під час збройних конфліктів або військової окупації.

#### Анотація

Стаття присвячена дослідженню дуже актуальним питанням а саме проблемам та перспективам створення і функціонування ефективної міжнародної системи органів правосуддя щодо

забезпечення та гарантування захисту прав людини та встановлення миру та безпеки і відповідних механізмів врегулювання міжнародних конфліктів, які повинні вирішувати будь-які збройні конфлікти в межах правового поля. Враховуючи сучасні виклики, є потреба у дослідженні основ міжнародного гуманітарного права та аналізі впливу порушень МГП на стан забезпечення прав людини під час перебігу збройного конфлікту на прикладі вторгнення РФ в Україну. Взагалі, застосовність права прав людини під час військової окупації була неодноразово підтверджена прецедентним правом і практикою. Як вже говорилося, деякі конвенції про захист прав людини, такі як Міжнародний пакт про громадянські і політичні права, Європейська конвенція про права людини і Американська конвенція про права людини, передбачають можливість обмеження деяких прав людини під час війни і (або) надзвичайного стану, тому вони можуть бути застосовані під час збройних конфліктів або військової окупації. Встановлено, що більшість жертв становлять чоловіки, проте непоодинокі вбивства також і жінок та дітей. Враховуючи, що роботи з ексгумації, вилучення та впізнання та ідентифікації тіл загиблих все ще тривають, вся картина втрат цивільного населення буде оцінена значно пізніше [9].

Численними є факти порушень права на життя, свободу і особисту безпеку як комбатантів, так і мирних осіб. Мають місце численні порушення стосовно соціальних, економічних, культурних прав, включаючи права на житло і соціальне забезпечення. Ескалацією бойових дій спричинено особливо нищівний вплив на уразливі групи населення, серед яких люди старшого віку та люди з інвалідністю зокрема. Збройним нападом Російської Федерації на Україну, який вже триває одинадцятий місяць, та пов'язаними з ним бойовими діями спричинено надважку ситуацію з забезпечення прав людини по усій території нашої країни.

**Ключові слова:** міжнародне гуманітарне право, правовий статус комбатантів, некомбатанти, збройний конфлікт, захист прав людини під час агресії.

### **Kanienberh-Sandul O. K., Formaniuk V. V. Peculiarities of the practice of human rights protection in conditions of military aggression by the international justice system**

The article is devoted to the study of very relevant issues, namely the problems and prospects of the creation and functioning of an effective international system of justice bodies to ensure and guarantee the protection of human rights and the establishment of peace and security and the relevant mechanisms for the settlement of international conflicts, which should resolve any armed conflicts within the legal field. Considering the current challenges, there is a need to study the foundations of international humanitarian law and analyze the impact of violations of IHL on the state of human rights protection during the armed conflict, using the example of the Russian invasion of Ukraine. In general, the applicability of human rights law during military occupation has been repeatedly confirmed by case law and practice. Rights and the American Convention on Human Rights, provide for the possibility of limiting some human rights during war and (or) emergency, so they can be applied during armed conflicts or military occupation. It has been established that most of the victims are men, but there are also occasional murders of women and children. Given that work on exhumation, recovery and identification of the bodies of the dead is still ongoing, the full picture of civilian casualties will be assessed much later. The escalation of hostilities has had a particularly devastating impact on vulnerable population groups, including the elderly and people with disabilities in particular. The armed attack of the Russian Federation on Ukraine, which has been ongoing for the eleventh month, and the hostilities associated with it have caused an extremely difficult situation in terms of ensuring human rights throughout the territory of our country.

**Key words:** international humanitarian law, legal status of combatants, non-combatants, armed conflict, protection of human rights during aggressions, armed conflict, protection of human rights during aggression., protection of human rights during aggression.

**Список використаних джерел:**

1. Crisan I. The principles of legality “nullum crimen, nulla poena sine lege” and their role. Effective Justice Solutions. URL: [http://effectius.com/yahoo\\_site\\_admin/assets/docs/The\\_principles\\_of\\_legality\\_nullum\\_crimen\\_nulla\\_poena\\_sine\\_lege\\_and\\_their\\_role\\_\\_Iulia\\_Crisan\\_Issue5.16811416.pdf](http://effectius.com/yahoo_site_admin/assets/docs/The_principles_of_legality_nullum_crimen_nulla_poena_sine_lege_and_their_role__Iulia_Crisan_Issue5.16811416.pdf).
2. Viktoriia Formaniuk. Legal Guarantees for the Protection of the Labor Rights of Persons with Disabilities in Ukraine /Oksana Triukhan, Inna Chumachenko, Olena Zanko, Hodovaniuk Andrii & Viktoriia Formaniuk // Journal of Politics and Law. 2020. Vol. 13. No. 2. P. 164-174.
3. Звернення неурядових організацій щодо викрадення та страт активістів та представників місцевого самоврядування на захоплених Росією територіях. URL: <https://auc.org.ua/novyna/zvernennya-neuryadovyh-organizaciy-shchodo-vykradennya-ta-strat-aktyvistiv-ta-predstavnykiv>
4. Доповідь Незалежної міжнародної комісії з розслідування порушень в Україні. Генеральна Асамблея Організації Об'єднаних Націй. 2022. URL: <https://www.ohchr.org/sites/default/files/2022-10/A-77-533-AUV-UA.pdf>
5. Канєнберг-Сандул О.К. Порушення прав людини в умовах військової агресії РФ проти України. Юридичний науковий електронний журнал 2023. № 1. URL: <http://www.lsej.org.ua/>
6. Канєнберг-Сандул О.К Міжнародно-правова відповідальність за поведінку Юридичний науковий електронний журнал 2021. № 1. С. 349-351.
7. Канєнберг-Сандул О. К. «Права людини в період збройних конфліктів Міжнародна науково-практична Інтернет-конференція, присвячена 25-річчю Національному університету «Одеська юридична академія», 18 листопада 2022 року, м. Одеса: збірник матеріалів конференції. Одеса. 2022. с. 104-107.
8. Канєнберг-Сандул О. К. Еволюція створення системи міжнародного правосуддя .Юридичний науковий електронний журнал 2022. № 1. С. 349-351.
9. Канєнберг-Сандул О. К Проблеми та перспективи захисту прав людини в режимі військової окупації конфліктів Міжнародна науково-практична Інтернет-конференція, присвячена 25-річчю Національному університету «Одеська юридична академія», 19 травня 2023 року, м. Одеса: збірник матеріалів конференції. Одеса. 2023.
10. Канєнберг-Сандул О. К. Забезпечення прав людини в умовах військової агресії: сучасні виклики .Колективна монографія. Одеса. 2023. Одеса. Фенікс.
11. Короткий Т. Р. Формування доказової бази для міжнародно-правових механізмів захисту національних інтересів при посяганнях на суверенітет і територіальну цілісність України. Український часопис міжнародного права: науково-практичний журнал. 2014. № 4. С. 34–41.
12. Конвенція про захист цивільного населення під час війни : Конвенція ООН від 12.08.1949. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995\\_154#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_154#Text).
13. Ярмакі В.Х. Система принципів міжнародного гуманітарного права, що застосовується під час збройних конфліктів. Південноукраїнський правничий часопис. 2018. № 4, Ч.1. С. 95-98.



УДК 346:[334.7+347.72](477)

DOI <https://doi.org/10.32782/ln.2023.20.17>

Щербина Б. С.,

кандидат юридичних наук, асистент кафедри цивільного права  
Навчально-наукового інституту права  
Київського національного університету імені Тараса Шевченка  
orcid 0000-0001-5388-7600

## ЗДІЙСНЕННЯ КОРПОРАТИВНИХ ПРАВ

**Постановка проблеми.** Триваючий воєнний стан в Україні відобразився на здійсненні корпоративних прав. Згідно із чинним законодавством України під корпоративними правами розуміються права особи, що посвідчують права особи у статутному фонді товариства чи господарської організації, що полягають у створенні механізмів здійснення управління останні, отриманні частини прибутку суб'єкта господарювання, та права на отримання частини майна організації при її ліквідації [1].

Отже, здійснення корпоративних прав особи вимагає постійних трансформаційних змін, в тому числі обумовлених воєнного стану. Регламентація здійснення корпоративних прав вимагає спеціального нормативного забезпечення, що має відображати особливості воєнного стану.

**Стан наукової розробки проблеми.** Встановлення особливостей реалізації корпоративних прав неодноразово здійснювалось у наукових працях О.М. Вінник [2], І.В. Лукач [3], Д.І. Погрібний [4, с. 75–79] та ін. Однак при цьому очевидно, що питання здійснення корпоративних прав в умовах воєнного стану досліджено фрагментарно.

**Метою дослідження** є визначення особливостей реалізації корпоративних прав в цілому, і зокрема, в умовах воєнного стану.

**Виклад основного матеріалу.** Відповідно до положень Указу Президента України № 64/2022 від 24.02.2022 року визначено, що на період воєнного стану проведення загальних зборів акціонерів акціонерного товариства або учасників корпоративного інвестицій-

ного фонду як форми реалізації корпоративних прав має відбуватися виключно шляхом дистанційного проведення, що відображено у Тимчасовому порядку скликання та дистанційного проведення загальних зборів акціонерів та загальних зборів учасників корпоративного інвестиційного фонду [5; 6].

Нормативно-правове забезпечення реалізації корпоративних прав в умовах відбувається на рівні законодавчих актів, а також актів підзаконної дії. Відповідно до Закону України від 15 квітня 2014 року № 1207-VII «Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України» [7] відповідно до запроваджених змін висувалася вимога щодо проведення річних загальних зборів до 31.12.2022 року. Встановлено, що загальні збори акціонерів мають бути проведені протягом 90 днів після завершення дії воєнного стану.

Чинним законодавством України встановлено, що закінчення строку діяльності наглядової ради корпоративного інвестиційного фонду в період дії воєнного стану передбачає їх пролонгацію. Орган, що уповноважений на організацію скликання загальних зборів, є водночас і центральним депозитарієм цінних паперів [8]. Обмеженим є обіг цінних паперів, крім того депозитні операції з цінними паперами на час воєнного стану також не допускаються. Не обмежуються операції із цінними паперами, які забезпечують здійснення Національним банком України монетарної та грошово-кредитної політики, а також здійснення Міністерством фінансів операцій з обслуговування державного боргу.

Здійснення корпоративних прав в умовах воєнного стану в Україні на нормативному рівні пов'язується із запровадженням спрощеної процедури щодо відкриття рахунків, та спрощенні можливостей із купівлі цінних паперів державного займу. Повсякчасно запроваджуються процедури електронного кваліфікованого підпису, що отримується через процедуру ідентифікації за допомогою засобів мобільного зв'язку, засобів ідентифікації через електронну пошту. Завершення воєнного стану своїм наслідком має відновлення звичайного режиму здійснення корпоративних прав, зокрема, протягом десяти робочих днів депозитарні установи та інвестиційні фонди мають запровадити заходи щодо завершення повної процедури ідентифікації та верифікації клієнтів, в тому числі шляхом особистого засвідчення документації.

Обмеженим у доступі є відомості про обіг цінних паперів на час воєнного стану. Так, згідно із положеннями постанови Кабінету Міністрів України від 06.03.2022 № 209 «Деякі питання державної реєстрації в умовах воєнного стану та внесення змін до постанови Кабінету Міністрів України від 28.02.2022 № 164» [9]. Забезпечення інформаційної підтримки державної реєстрації, в тому числі змін до установчих документів, має здійснюватися лише державними реєстраторами.

За загальним правилом корпоративні права виникають з моменту державної реєстрації суб'єкта господарювання у встановленому чинним законодавством порядку.

Припинення суб'єкта господарювання, а отже і підставами припинення корпоративних прав є: смерть фізичної особи-підприємця; досягнення функціональної мети, задля реалізації якої створювалось об'єднання підприємств; визнання суб'єкта господарювання банкрутом; ухвалення розпорядчого акту, що спрямовується на припинення діяльності юридичної особи та інші підстави. При цьому звичайно не варто порівнювати та отожднювати смерть фізичної особи-суб'єкта підприємницької діяльності із виникненням

обставин, що спричинюють припинення (ліквідацію чи реорганізацію) юридичної особи як суб'єкта господарської діяльності.

Ліквідація суб'єкта господарювання може здійснюватися за добровільною заявою особи. Обґрунтуванням заяви може бути досягнення функціональної мети діяльності підприємства, або у зв'язку із закінченням строку, на який створювався суб'єкт, трансформація економічного спрямування діяльності особи тощо [10, с. 117].

В умовах воєнного стану здійснення корпоративних прав вимагає додаткового нормативно-правового забезпечення. Актуальними є питання нормативного забезпечення процедури поширення відомостей про носіїв корпоративних прав, доступу до відповідного реєстру та звітної документації. Із зазначеною метою було розроблено та прийнято ряд законодавчих та підзаконних нормативно-правових актів, зокрема: 1) Закон України від 27 липня 2022 року № 2463-ІХ «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо особливостей діяльності фінансового сектору у зв'язку із введенням воєнного стану в Україні» [11]; 2) Закон України від «Про захист інтересів суб'єктів подання звітності та інших документів у період дії воєнного стану або стану війни» [12]; 3) Про затвердження Порядку скликання та дистанційного проведення загальних зборів учасників корпоративного інвестиційного фонду у період дії воєнного стану [13] та ін.

В умовах воєнного стану обмеженим є інформаційний обмін щодо емісії цінних паперів. Відповідно до чинного законодавства України встановлюється, що відкриття інформації про емісію цінних паперів у такі строки: поширення відомостей щодо емісії цінних паперів за 2021 звітний рік має бути розкрито протягом 90 днів після завершення дії воєнного стану; крім того поточна інформація за 2022 рік має бути оприлюднена також впродовж 90 днів після завершення дії воєнного стану.

Відповідно до Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів

України щодо особливостей діяльності фінансового сектору у зв'язку із введенням воєнного стану в Україні» № 2463-ІХ [14] встановлюються обмеження для фінансового сектору у зв'язку із введенням воєнного стану в Україні. Уповноваженим органом у сфері обігу цінних паперів зупинено процесуальні дії, пов'язані із застосуванням деліктних повноважень.

Особливостей в умовах воєнного стану здобула звітність під час дії воєнного стану, що полягає у звільненні від застосування заходів адміністративної та/або кримінальної відповідальності за неподання чи несвоєчасне подання звітності та/або документів про реалізацію окремих корпоративних прав. Здійснення управління суб'єктом господарювання і здійснення корпоративних прав в умовах воєнного стану згідно із положеннями Тимчасового порядку скликання та дистанційного проведення загальних зборів акціонерів та загальних зборів учасників корпоративного інвестиційного фонду 16.04.2020 року № 196 зі змінами. Головними пріоритетами є здійснення управління корпоративними правами дистанційно із застосуванням кваліфікованого електронного підпису.

До основних нововведень є створення умов для дистанційного проведення загальних зборів учасників господарських товариств, що допускає дистанційне заповнення бюлетенів учасниками загальних зборів і надсилання бюлетенів до особи, яка скликає загальні збори, через депозитарну систему

### Анотація

Метою наукової статті є здійснення комплексної наукової розробки із встановлення змісту корпоративних прав в умовах євроінтеграції України. Визнано, що поширеною практикою є нормативного визначення підстав та припинення корпоративних прав для суб'єкта господарювання із моменту його державної реєстрації, що означає внесення відомостей до відповідного державного реєстру, та припиняється із моменту відображення у реєстрі інформації про припинення діяльності такої юридичної особи. Акцентовано, що підставами припинення корпоративних прав є: смерть фізичної особи-підприємця; досягнення функціональної мети, задля реалізації якої створювалось об'єднання підприємств; визнання суб'єкта господарювання банкрутом; ухвалення розпорядчого акту, що спрямовується на припинення діяльності юридичної особи та інші підстави. Встановлено, що підстави ліквідації суб'єкта господарювання можуть

України. Умови воєнного стану обумовили необхідність розвитку процесів диджиталізації суспільних відносин в цілому, і зокрема, у сфері здійснення корпоративних прав. Зокрема, створюються умови для здійснення кваліфікованого електронного підпису учасників корпоративного фонду. Також створюються можливості щодо забезпечення проведення загальних зборів учасників корпоративного фонду товариств, що розташовані на тимчасово окупованих територіях. Так, допускається проведення таких загальних зборів акціонерів акціонерних товариств впродовж 90 днів після завершення дії воєнного стану. Однією із ключових особливостей здійснення корпоративних прав в умовах воєнного стану є обмеження права управління, що може бути застосовано до учасників корпоративного фонду. Так само допустимим є обмеження права на отримання дивідендів, однак при цьому від органів управління господарським товариством вимагається створення умов для забезпечення наступництва корпоративних прав, що може бути в тому числі запроваджено шляхом заборони відчуження акцій юридичної особи.

Отже, головним пріоритетом при здійсненні корпоративних прав в умовах воєнного стану має бути визнано передусім питання безпеки учасників господарського товариства, а також встановлення та запровадження механізмів вирішення проблем кадрового забезпечення потреб виробництва та потреб регіону із його відновлення.

бути обумовлені як наявністю власного волевиявлення особи, так і дією зовнішніх факторів (рішення суду чи іншого уповноваженого органу державної влади; недотримання вимог по формуванню статутного капіталу; невиконання чи неналежне виконання зобов'язань перед кредитором чи кредиторами тощо). Зроблено висновок, що ухвалення рішення про ліквідацію особи здійснюється процедура ліквідації майна, що в тому числі передбачає задоволення вимог кредиторів, а також припинення дії корпоративних прав учасників товариства. Підкреслено, що в умовах воєнного стану здійснення корпоративних прав вимагає додаткового нормативно-правового забезпечення. З'ясовано, що до основних нововведень є створення умов для дистанційного проведення загальних зборів учасників господарських товариств, що допускає дистанційне заповнення бюлетенів учасниками загальних зборів і надсилання бюлетенів до особи, яка скликає загальні збори, через депозитарну систему України.

**Ключові слова:** господарські товариства, корпоративні відносини, корпоративні права, корпорація, управління, інформація, дивіденди, рішення загальних зборів, переведення прав та обов'язків, реалізація прав.

### **Shcherbyna B. S. Realization of corporate rights**

#### **Summary**

The purpose of the scientific article is to carry out a comprehensive scientific study on establishing the content of corporate rights in the context of the European integration of Ukraine. It is recognized that a common practice is the normative determination of the grounds and termination of corporate rights for a business entity from the moment of its state registration, which means entering information into the relevant state register, and ceases from the moment information about the termination of the activity of such a legal entity is displayed in the register. It is emphasized that the grounds for termination of corporate rights are: death of a natural person-entrepreneur; achievement of the functional goal for which the association of enterprises was created; recognition of a business entity as bankrupt; adoption of an administrative act aimed at terminating the activity of a legal entity and other grounds. It has been established that the grounds for the liquidation of a business entity can be determined both by the presence of a person's own will, and by the action of external factors (a decision of a court or other authorized body of state power; non-compliance with the requirements for the formation of authorized capital; non-fulfillment or improper fulfillment of obligations to a creditor or creditors, etc.). It was concluded that the adoption of a decision on the liquidation of a person is carried out by the procedure of liquidation of property, which includes the satisfaction of creditors' demands, as well as the termination of the corporate rights of the company's participants. It is emphasized that in the conditions of martial law, the exercise of corporate rights requires additional regulatory and legal support. It was found that the main innovations include the creation of conditions for remote holding of general meetings of members of business associations, which allows remote filling in of ballots by participants of general meetings and sending ballots to the person convening the general meeting through the depository system of Ukraine.

**Key words:** business companies, corporate relations, corporate rights, corporation, management, information, dividends, decisions of general meetings, transfer of rights and obligations, realization of rights.

#### **Список використаних джерел:**

1. Господарський кодекс України : Закон України від 16 січня 2003 року № 436-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/436-15/ed20140101/print>
2. Вінник О. М. Публічні та приватні інтереси в господарських товариствах: проблеми правового забезпечення : монографія. Київ : Атіка, 2003. 352 с.

3. Лукач І.В. Господарсько-правове регулювання корпоративних відносин в Україні: теоретичні проблеми : дис. ... докт. юр. наук : 12.00.04. Київ, 2016. 474 с.
4. Погрібний Д.І. Особливості правового забезпечення діяльності транснаціональних корпорацій. *Право та інновації*. 2015. № 1. С. 75–79.
5. Про затвердження Тимчасового порядку скликання та дистанційного проведення загальних зборів акціонерів та загальних зборів учасників корпоративного інвестиційного фонду : Рішення Національної комісії з цінних паперів та фондового ринку від 16.04.2020 № 196. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0196863-20/print>
6. Про затвердження Порядку скликання та дистанційного проведення загальних зборів учасників корпоративного інвестиційного фонду у період дії воєнного стану: Рішення Національної комісії з цінних паперів та фондового ринку від 06.07.2023 № 754. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0754863-23#n6>
7. Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України : Закон України від 15 квітня 2014 року № 1207-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1207-18#Text>
8. Щодо особливостей функціонування органів управління акціонерів акціонерного товариства на період дії воєнного стану : Рішення НКЦПФР від 16.03.2022 № 177. URL: <https://document.vobu.ua/doc/10651>
9. Деякі питання державної реєстрації та функціонування єдиних та державних реєстрів, держателем яких є Міністерство юстиції, в умовах воєнного стану : Постанова Кабінету Міністрів України від 06.03.2022 № 209. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/209-2022-p#Text>
10. Господарське право : підручник. 4-е вид., переробл. і доповн. Київ : Юрінком Інтер, 2009. 640 с.
11. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо особливостей діяльності фінансового сектору у зв'язку із введенням воєнного стану в Україні : Закон України від 27 липня 2022 року № 2463-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2463-20#Text>
12. Про захист інтересів суб'єктів подання звітності та інших документів у період дії воєнного стану або стану війни : Закон України від 3 березня 2022 року № 2115-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2115-20#Text>
13. Про затвердження Порядку скликання та дистанційного проведення загальних зборів учасників корпоративного інвестиційного фонду у період дії воєнного стану : Рішення Національної комісії з цінних паперів та фондового ринку від 06.07.2023 № 754. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0754863-23#n6>
14. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо особливостей діяльності фінансового сектору у зв'язку із введенням воєнного стану в Україні : Закон України від 27 липня 2022 року № 2463-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2463-20#Text>

Мар'янова С. С.,

*аспірантка кафедри кримінального процесу,  
детективної та оперативно-розшукової діяльності  
Національного університету «Одеська юридична академія»*

### ЗМІНА ВИРОКУ АБО УХВАЛИ СУДОМ АПЕЛЯЦІЙНОЇ ІНСТАНЦІЇ: ОКРЕМІ ПИТАННЯ

**Вступ.** Постановлення ухвали про зміни вироку або ухвали є важливим повноваженням суду апеляційної інстанції, передусім, з тієї точки зору, що воно дозволяє усунути недоліки, які допустив суд першої інстанції, ухвалюючи рішення, уже в стадії апеляційного провадження, без призначення нового розгляду, що є вкрай важливим з позиції процесуальної економії та оперативного захисту прав учасників кримінального провадження. Водночас, практика застосування відповідних положень ст. 408 КПК України залишається певною мірою суперечливою, що актуалізує необхідність більш детального наукового дослідження відповідного повноваження суду апеляційної інстанції.

**Аналіз останніх досліджень та публікацій.** Проблеми повноважень суду апеляційної інстанції за наслідками розгляду апеляційної скарги були предметом наукових досліджень Н.Р. Бобечко, О.С. Кашки, Н.В. Кіцен, С.О. Ковальчука, К.В. Легких, В.І.Маринів, Т.О.Музиченко, О.В.Острогляда, М.Є Савенко, В.І. Сліпченко, В.В. Смірної та ін., втім питання щодо постановлення судом апеляційної інстанції рішення про зміну вироку або ухвали комплексно не розглядалося.

**Метою** даної статті є аналізу теоретичних та практичних проблем прийняття судом апеляційної інстанції рішення про зміну вироку або ухвали, а також формулювання пропозицій щодо вдосконалення кримінального процесуального законодавства та правозастосовної практики в цьому аспекті.

**Виклад основного матеріалу.** За загальним правилом, сформульованим у нормах

ст. 408 КПК України, суд апеляційної інстанції постановляє ухвалу про зміну вироку або ухвали в усіх випадках, коли він не погіршує правове становище обвинуваченого. Зокрема, суд апеляційної інстанції змінює вирок у разі: 1) пом'якшення призначеного покарання, якщо визнає, що покарання за своєю суворістю не відповідає тяжкості кримінального правопорушення та особі обвинуваченого; 2) зміни правової кваліфікації кримінального правопорушення і застосування статті (частини статті) закону України про кримінальну відповідальність про менш тяжке кримінальне правопорушення; 3) зменшення сум, які підлягають стягненню, або збільшення цих сум, якщо таке збільшення не впливає на обсяг обвинувачення і правову кваліфікацію кримінального правопорушення; 4) в інших випадках, якщо зміна вироку не погіршує становища обвинуваченого.

Як видно із нормативного визначення кола випадків непогіршення правового становища обвинуваченого, що можуть бути підставою для зміни вироку, цей перелік не є вичерпним. Відповідно, суд апеляційної інстанції, вирішуючи апеляційну скаргу має самостійно оцінити, чи тягне його рішення настання для обвинуваченого більш сприятливих наслідків, порівняно з рішенням суду першої інстанції, і залежно від цього обрати його коректну форму відповідно до положень ч. 1 ст. 407 КПК України. Фактично, загальними передумовами прийняття судом апеляційної інстанції рішення про зміну вироку або ухвали є: 1) наявність у нього достатніх повноважень для виправлення помилки, допущеної судом

першої інстанції; 2) рішення суду апеляційної інстанції є більш сприятливим для обвинуваченого, ніж рішення суду першої інстанції.

У цьому ключі примітним є той факт, що підстави для зміни судом апеляційної інстанції ухвали суду першої інстанції про застосування примусових заходів медичного або виховного характеру сформульовані у ч. 2 ст. 408 КПК України, навпаки є вичерпними: 1) зміна правової кваліфікації діяння, передбаченого законом України про кримінальну відповідальність, і застосування статті (частини статті) закону України про кримінальну відповідальність, яка передбачає відповідальність за менш тяжке діяння; 2) пом'якшення виду примусових заходів медичного або виховного характеру. Втім, слід зазначити, що у деяких випадках, покращення правового становища особи, щодо якої вирішується питання про застосування примусових заходів медичного або виховного характеру за результатами апеляційного провадження може виражатися у інших формах, ніж ті, що визначені у ч. 2 ст. 408 КПК України. Наприклад, відповідно до ч. 4 ст. 105 КК України, суд може також визнати за необхідне призначити неповнолітньому вихователя в порядку, передбаченому законом. Очевидно, що апеляційний суд за результатами розгляду апеляційної скарги може дійти протилежного висновку та скасувати відповідне призначення, або здійснити заміну вихователя. Водночас, таке рішення формально не буде охоплюватися жодною підставою для зміни рішення суду апеляційної інстанції, визначеної ч. 2 ст. 408 КПК України. Саме тому, переконані, що ч. 2 ст. 408 КПК України має бути також доповнена пунктом 3 у такій редакції: «у інших випадках, коли це не погіршує правове становище особи, стосовно якої передбачається застосування примусових заходів медичного чи виховного характеру або вирішувалося питання про їх застосування». Тим більше, нормативний зміст засади недопустимості погіршення правового становища обвинуваченого, визначений у ст. 421 КПК України

охоплює розповсюджується також і на ухвали про застосування примусових заходів медичного та виховного характеру, незважаючи на те, що назва статті містить вказівку лише на обвинуваченого.

В будь-якому разі, необхідність здійснення судом апеляційної інстанції самостійної оцінки наслідків свого рішення для правого обвинуваченого призводить до виникнення ситуації, коли практика вибору належної форми судового рішення залишається суперечливою та неоднозначною.

Вирішення цих проблем вимагає звернення до питання про зміст правила щодо недопустимості погіршення правового становища обвинуваченого у кримінальному провадженні.

Принцип недопустимості погіршення правового становища обвинуваченого (повороту до гіршого) *reformatio in peius* знайомий законодавству більшості країн континентальної Європи, хоча його розуміння та зміст у різних правових системах не є тотожним. По суті, його завданням є заохочення обвинувачених до подання апеляційних скарг і надання їм для цього фундаментальної гарантії. В цьому закладено в свою чергу і певний суспільний інтерес, оскільки це дає можливість розвивати практику судів вищої інстанції та забезпечувати її єдність та сталість.

У ст. 421 КПК України визначено, що обвинувальний вирок, ухвалений судом першої інстанції, може бути скасовано у зв'язку з необхідністю застосувати закон про більш тяжке кримінальне правопорушення чи суворіше покарання, скасувати неправильне звільнення обвинуваченого від відбування покарання, збільшити суми, які підлягають стягненню, або в інших випадках, коли це погіршує становище обвинуваченого, лише у разі, якщо з цих підстав апеляційну скаргу подали прокурор, потерпілий чи його представник.

Вітчизняний законодавець вважає погіршенням правового становища обвинуваченого в контексті положень ст. 421 КПК

України будь-які рішення суду апеляційної інстанції, пов'язані зі зміною правової кваліфікації, обсягу обвинувачення, скасування неправильне звільнення обвинуваченого від відбування покарання, збільшення сум, що підлягають стягненню та загалом застосування будь-яких кримінально-правових заходів, що покладають на обвинуваченого додаткові обов'язки та ставлять його у більш не вигідне правове положення. Це породжує питання щодо того, якими критеріями в цьому контексті слід керуватися, адже кримінально-правові заходи можуть тягнути за собою достатньо різні наслідки, і які з них матимуть переважне значення в контексті вирішення питання про недопустимість погіршення правового становища обвинуваченого, а отже і при виборі форми судового рішення суду апеляційної інстанції, завжди залишається доволі дискусійним аспектом.

Задля вирішення цієї проблеми слід проаналізувати наявні доктринальні позиції з цього приводу, які загалом зводяться до двох підходів – більш широкого та вузького.

Прибічником широкого підходу до визначення правила недопустимості погіршення правового становища обвинуваченого є В.І. Маринів. Він доходить у своїх наукових дослідженнях висновку, що гарантія недопустимості повороту до гіршого надає можливість констатувати її багатоаспектний характер. На думку вченого, указане положення можна розглядати не лише як гарантію свободи оскарження судових рішень, а й як інструмент установлення меж апеляційного перегляду. На підтвердження вказаної позиції наведемо перелік аргументів: 1) з правилом недопустимості погіршення правового становища обвинуваченого в суді апеляційної інстанції безпосередньо пов'язана заборона розгляду в апеляційному провадженні обвинувачень, які не були висунуті в суді першої інстанції; 2) суд апеляційної інстанції має право вийти за межі апеляційних вимог лише якщо цим не погіршується становище обвинуваченого або особи, щодо якої вирішувалося питання про

застосування примусових заходів медичного або виховного характеру; 3) суд апеляційної інстанції не тільки вправі, а й зобов'язаний прийняти рішення на користь осіб, в інтересах яких апеляційні скарги не надійшли, якщо розгляд апеляційної скарги дає підстави для прийняття такого рішення [1, с. 117].

Натомість, Н.Р. Бобечко, піддаючи критиці різні наукові позиції зазначає, що сфера дії інституту недопустимості *reformatio in peius* охоплює ті судові рішення, в яких відображені фактичні обставини обвинувачення (вчинення суспільно небезпечного діяння), кримінальне правопорушення (суспільно небезпечне діяння) одержали кримінально-правову кваліфікацію, встановлені вид та розмір заходу кримінально-правового впливу, визначені суми, що підлягають стягненню і т.п., тобто судові рішення, в яких вирішуються питання, пов'язані з площиною матеріального права [2, с. 215]. І хоча доктрина *reformatio in peius* дійсно походить від цієї ідеї, аналіз чинного законодавства дозволяє констатувати все таки більш широке розуміння цього принципу на сьогоднішній день. Зокрема, про це свідчить і положення ч. 5 ст. 421 КПК України, яка розповсюджує принцип заборони погіршення правового становища обвинуваченого і на ухвали суду першої інстанції, хоча далеко не в кожній із них вирішуються питання матеріально-правового характеру.

Слід зазначити, що законодавець у зарубіжних країнах розуміє зміст цього принципу дещо інакше.

Наприклад, у пар. 331 КПК Федеративної Республіки Німеччини принцип заборони *reformatio in peius* сформульовано таким чином: (1) Вирок не може бути змінено щодо виду та розміру правових наслідків дії на шкоду підсудному, якщо апеляційне оскарження було заявлено лише підсудним, прокураторою на користь підсудного, або його законним представником; (2) Це положення не перешкоджає призначенню приміщення до психіатричної клініки або лікувального закладу, що спеціалізується на лікуванні від алкогольної чи наркотичної залежності [3].



Цікавим у цьому законодавчому підході є сам виняток із загального правила про *reformatio in peius*, згідно з яким не вважається його порушенням поміщення до психіатричної клініки або лікувального закладу. Ми не заглиблювалися у вивчення цього питання у німецькій юридичній доктрині, оскільки це суттєво виходить за межі безпосередніх завдань нашого дослідження, але можна припустити, що зарубіжний законодавець вважає такі заходи спрямованими на забезпеченні інтересів самого обвинуваченого, тому не вбачає в них порушення принципу заборони повороту до гіршого. Якщо ж дивитись на цей аспект з точки зору вітчизняного законодавства, то, наприклад, застосування до особи примусового лікування, передбаченого у ст. 96 КК України за результатами апеляційного провадження вважатиметься погіршенням правового становища обвинуваченого, оскільки фактично покладає на нього нові обов'язки.

Примітним є й те, що у кримінальному процесуальному законодавстві ФРН використовується максимально широке поняття «виду та розміру правових наслідків дії на шкоду підсудному», що дозволяє охопити дією принципу *reformatio in peius* максимально широке коло юридичних заходів впливу, що застосовуються до особи у зв'язку із вчиненням кримінального правопорушення. Натомість, норми ст. 408 КПК України взагалі не згадують про інші заходи кримінально-правового характеру (крім примусових заходів медичного та виховного характеру) в контексті прийняття рішення про зміну вироку або ухвали, а тому формально вони підпадають під формулювання п. 4 ч. 1 – «інші випадки, якщо зміна вироку не погіршує становища обвинуваченого». Очевидно, що суд апеляційної інстанції має повноваження, наприклад, вирішити у своєму рішенні питання про застосування обмежувальних заходів, що застосовуються до осіб, які вчинили домашнє насильство (ст. 91<sup>1</sup> КК України), у тому числі, змінити їх або скасувати. Те саме стосується

і загаданого вище примусового лікування (ст. 96 КК України). Слід зазначити, що про ці заходи не йде мова також і в нормах ст. 420 КПК України, які регламентують підстави постановлення судом апеляційної інстанції нового вироку.

Про цей аспект не згадується також і у Інформаційному листі ВВСУ «Про деякі питання порядку здійснення судового провадження з перегляду судових рішень у суді апеляційної інстанції відповідно до Кримінального процесуального кодексу України» від 21.11.2012 № 10-1717/0/4-1. У п.15 лише зазначається, що суд апеляційної інстанції змінює вирок, якщо його зміна не погіршує становища обвинуваченого, зокрема: а) у разі зміни рішення про долю речових доказів і документів згідно зі ст. 100 КПК; б) у разі виключення окремих епізодів обвинувачення, що не підтверджені доказами, не містять складу кримінального правопорушення чи поставлені у вину особі з порушенням порядку застосування процесуального закону, якщо направлення провадження на новий судовий розгляд буде визнано недоцільним. Водночас, вказівка на інші заходи кримінально-правового характеру у правоінтерпретаційному акті відсутня. До питання щодо прийняття судом апеляційної інстанції рішення про долю речових доказів при постановленні ухвали про зміну вироку або ухвали у доктрині звертався С.О. Ковальчук. Аналізуючи судову практику у цьому сегменті, він дійшов висновку, що суд апеляційної інстанції вправі переглянути судові рішення суду першої інстанції в частині визначення долі речових доказів лише якщо суд першої інстанції вирішив це питання у вироку. Якщо питання про долю речових доказів не вирішувалося судом першої інстанції під час постановлення судового рішення, суд апеляційної інстанції не вправі його вирішувати, а повинен рекомендувати суду першої інстанції внести зміни в резолютивну частину вироку або ухвали в частині вирішення питання про долю речових доказів [4, с. 173]. Г.М. Куцкір наголошує

на тому, що питання про долю речових доказів у разі, якщо таке рішення не прийняв суд першої інстанції при ухваленні вироку належить вирішувати лише в порядку виконання судових рішень [5, с. 129–130]. Такі позиції відповідають чинному законодавству.

Недосконалість окремих норм КПК України в частині вирішення апеляційним судом питань про інші заходи кримінально-правового характеру при зміні вироку були предметом наукового пошуку й інших вчених. Наприклад, О.С. Кашка звертала увагу на цей аспект в частині правового статусу юридичної особи, щодо якої здійснюється провадження і справедливо зазначала, що для юридичної особи, щодо якої здійснюється провадження, має бути передбачена аналогічна гарантія як і для обвинуваченого про недопустимість «повороту до гіршого» і пропонує закріпити в КПК України правило, що суд апеляційної інстанції може застосувати до юридичної особи, щодо якої здійснювалося провадження, більш суворий захід кримінально-правового характеру лише на підставі апеляційної скарги прокурора, поданої з цих підстав [6, с. 149].

Тому на нашу думку, ч. 1 ст. 408 КПК України слід доповнити окремою підставою для зміни вироку, а саме «пом'якшення або скасування інших заходів кримінально-правового характеру, обмежувальних заходів, що застосовуються до осіб, які вчинили домашнє насильство, а також заходів кримінально-правового характеру щодо юридичних осіб». Одночасно із цим, п. 4 ч. 1 ст. 408 КПК України слід викласти у такій редакції: «в інших випадках, якщо зміна вироку не погіршує становища обвинуваченого або юридичної особи, щодо якої здійснюється кримінальне провадження».

У судовій практиці виникають й інші проблеми в частині ідентифікації випадків непогіршення правового становища обвинуваченого та вибору належної форми судового рішення. Натепер, переконані, можна констатувати розвиток у судовій практиці змістовного підходу

у розумінні змісту поняття «погіршення правового становища обвинуваченого». Яскравим свідченням цьому є сформульований ВП ВС у Постанові від 07 грудня 2021 року висновок про те, що зміна за результатами розгляду апеляційної, касаційної скарги покарання у вигляді позбавлення чи обмеження волі, від відбування якого особу було звільнено з випробуванням на підставі ст. 75 КК України на штраф не є погіршенням правового становища обвинуваченого, засудженого і не охоплюється поняттями «застосування більш суворого покарання» в розумінні п. 2 ч. 1 ст. 420 КПК; «неправильне звільненням від відбування покарання» в розумінні п. 4 ч. 1 ст. 420 КПК; «іншим погіршенням становища обвинуваченого» тощо [7]. Відповідного висновку суд дійшов виходячи із оцінки ступеня втручання відповідних покарань у права та свободи особи, а також їх сприятливості для обвинуваченого, а не суто формальної суворості покарань відповідно до положень КК України.

Сформульовані у ст. 408 КПК України підстави для зміни вироку або ухвали судом апеляційної інстанції стосуються виключно застосування заходів кримінально-правового характеру, але не відображають аспекти фактичної сторони кримінального провадження. У судовій практиці це питання повстає доволі часто. Наприклад, у Постанові Другої судової палати ККС ВС від 20 червня 2019 року (судова справа № 183/3169/18) визнано порушенням кримінального процесуального закону постановленням судом апеляційної інстанції ухвали про зміну вироку, в якій суд визнав обставиною, що обтяжує покарання рецидив злочинів, незважаючи на те, що він при цьому не змінив ані кваліфікацію кримінального правопорушення, ані обсяг обвинувачення, ані розмір покарання [8]. Тобто лише сам факт врахування судом обтяжуючої обставини, який не має безпосереднього впливу на правове становище, ККС ВС вважає підставою для постановлення нового вироку, а не зміни вироку суду першої інстанції.

Прикладом схожого підходу є позиція, висловлена ККС ВС у Постанові від 12 грудня 2018 року (судова справа 191/2369/17), відповідно до якої зміна принципу визначення покарання за сукупністю злочинів у виді поглинення менш суворого покарання більш суворим (який є більш м'яким) на принцип часткового складання (який є більш суворим) є законною підставою для ухвалення нового вироку, а не його зміни, незважаючи на те, що зміна апеляційним судом принципу визначення покарання не призвела до призначення більш суворого остаточного покарання [9]. Така правова позиція суду касаційної інстанції є спірною, адже підставою ухвалення нового вироку судом апеляційної інстанції є саме необхідність застосування більш суворого покарання (п. 2 ч. 1 ст. 420 КПК України), а не зміна принципу його визначення.

Дотичне питання ККС ВС вирішував у Постанові від 08 листопада 2018 року (судова справа № 185/10534/16), дійшовши висновку про правомірність постановлення судом апеляційної інстанції саме ухвали про зміну вироку. Однак, принципова різниця полягає у тому, що у цьому кримінальному провадженні суд лише уточнив принцип призначення покарання за сукупністю вироків та визначився з правильністю переведення менш суворого виду покарання в більш суворий при складанні покарань [10].

Водночас, ККС ВС зайняв протилежну позицію у випадку, коли у судовому провадженні повстало питання про застосування інших заходів кримінально-правового характеру, а не покарання. Такий підхід знайшов відображення у Постанові ККС ВС від 17 грудня 2019 року (справа № 185/6228/18). У даній справі суд першої інстанції, вирішуючи у вирокі питання про речові докази ухвалив рішення про конфіскацію мобільного телефону в порядку ст. 100 КПК України. Суд апеляційної інстанції в свою чергу, змінив вирок суду першої інстанції і постано-

вив на підставі статей 96-1, 96-2 КК України конфіскувати відповідний телефон у власність держави. Таким чином, суду касаційної інстанції належало вирішити питання про те, чи правильно апеляційний суд обрав форму судового рішення, яким застосував до особи спеціальну конфіскацію – чи це має бути ухвала про зміну вироку чи вже ж таки у такому випадку слід було постановити новий вирок? ККС ВС дійшов висновку, що «при постановленні ухвали суд апеляційної інстанції правильно взяв до уваги, що при застосуванні спеціальної конфіскації майнові інтереси обвинуваченого ОСОБА\_6 не зазнали істотних змін порівняно з оскаржуваним вироком, оскільки відбулося не більше ніж уточнення правової підстави згідно з якою відповідне майно у будь-якому випадку вибуває з його володіння» [11].

**Висновок.** Важливо усвідомлювати, що правова визначеність у аналізованому аспекті не є формальністю, адже констатуючи ухвалення неправильної форми судового рішення, ККС ВС призначає новий розгляд у суді апеляційної інстанції для виправлення відповідної помилки, що в свою чергу впливає на загальний строк судового провадження.

Ключовим критерієм оцінки при визначенні форми судового рішення судом апеляційної інстанції повинно залишатися саме правове становище особи. Очевидно, що для обвинуваченого не має безпосереднього значення на якій підставі, або виходячи із якого принципу він зазнає правообмеження, якщо при цьому ніяк не змінюється його характер та зміст. Відповідно, зміна підходів у визначенні загального строку покарання, зміна принципів його обчислення, уточнення підстав застосування певних заходів кримінально-правового характеру, є підставою для прийняття судом апеляційної інстанції саме ухвали про зміну вироку або ухвали, а не постановлення нового вироку (за умови, що це не впливає на правову кваліфікацію діяння, обсяг обвинувачення або розмір покарання).

### Анотація

Стаття присвячена аналізу теоретичних та практичних проблем прийняття судом апеляційної інстанції рішення про зміну вироку або ухвали.

Обґрунтовано, що загальними передумовами прийняття судом апеляційної інстанції рішення про зміну вироку або ухвали є наявність у нього достатніх повноважень для виправлення помилки, допущеної судом першої інстанції та прийняття рішення, що є більш сприятливим для обвинуваченого.

Доведено, що пом'якшення або скасування інших заходів кримінально-правового характеру, обмежувальних заходів, що застосовуються до осіб, які вчинили домашнє насильство, а також заходів кримінально-правового характеру щодо юридичних осіб є самостійною підставою зміни вироку судом апеляційної інстанції, що має бути закріплена у нормах ст. 408 КПК України.

Проаналізовано проблемні ситуації, що виникають у судовій практиці в частині ідентифікації випадків непогіршення правового становища обвинуваченого та вибору належної форми судового рішення. Сформульовано висновок про те, що зміна підходів у визначенні загального строку покарання, зміна принципів його обчислення, уточнення підстав застосування певних заходів кримінально-правового характеру, є підставою для прийняття судом апеляційної інстанції саме ухвали про зміну вироку або ухвали, а не постановлення нового вироку (за умови, що це не впливає на правову кваліфікацію діяння, обсяг обвинувачення або розмір покарання).

**Ключові слова:** судове провадження, повноваження суду апеляційної інстанції, рішення суду апеляційної інстанції, зміна вироку або ухвали, погіршення правого становища обвинуваченого.

### Maryanova S. Change of sentence or decision by the court of appeal: some issues

#### Summary

The article is devoted to the analysis of the theoretical and practical problems of the making a decision to change a verdict or decision by appellate court.

It is substantiated that the general prerequisites for the appellate court to make a decision to change the verdict or decision are that it has sufficient powers to correct the mistake made by the first instance court and make a decision that is more favorable to the accused.

It has been proven that the mitigation or cancellation of other measures of a criminal-legal nature, restrictive measures applied to persons who have committed domestic violence, as well as measures of a criminal-legal nature against legal entities is an independent basis for changing the sentence by the court of appeal, which must be established in the norms of Art. 408 of the Criminal Procedure Code of Ukraine.

The issues arising in judicial practice in aspects of identifying the reasons for the deterioration of the legal position of the accused and choosing the appropriate form of the court decision are analyzed. It was formulated the conclusion that a change in approaches to determining the general term of punishment, a change in the principles of its calculation, clarification of the grounds for the application of certain measures of a criminal law nature, is the basis for the adoption by the court of appeal the decision to change the sentence or decision, and not the issuance of a new sentence (if this does not affect the legal qualification of the act, the scope of the charge or the amount of the punishment).

**Key words:** court proceedings, powers of the appellate court, decision of the appellate court, change of verdict or decision, deterioration of the legal position of the accused.

**Список використаних джерел:**

1. Маринів В.І. Недопустимість повороту до гіршого як гарантія свободи апеляційного оскарження судових рішень у кримінальному провадженні. *Юридичний часопис Національної академії внутрішніх справ*. 2013. № 2. С. 114–119.
2. Бобечко Н.Р. Апеляційне та касаційне провадження у кримінальному судочинстві України : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.09. Львів, 2016. 498 с.
3. Strafprozeßordnung. URL: <https://www.gesetze-im-internet.de/stpo/>
4. Ковальчук С.О. Межі вирішення питання про долю речових доказів судом апеляційної інстанції. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія «Право»*. Вип. 29. Т. 2. С. 170–173.
5. Куцкір Г.М. Засада недоторканності права власності: поняття, зміст і реалізація у кримінальному провадженні : дис. канд. юрид. наук : 12.00.09. Одеса, 2015. 242 с.
6. Кашка О.С. Повноваження суду апеляційної інстанції в кримінальному процесі України : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.09. Київ, 2013. 279 с.
7. Постанова Великої Палати Верховного Суду від 07 грудня 2021 року, судова справа № 617/775/20. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/102010758>
8. Постанова Касаційного кримінального суду Верховного Суду від 20 червня 2019 року, судова справа № 183/3169/18. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/82541343>
9. Постанова Касаційного кримінального суду Верховного Суду від 12 грудня 2018 року, судова справа № 191/2369/17. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/78628269>
10. Постанова Касаційного кримінального суду Верховного Суду від 08 листопада 2018 року, судова справа № 185/10534/16. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/77848635>
11. Постанова Касаційного кримінального суду Верховного Суду від 17 грудня 2019 року, судова справа № № 185/6228/18. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/86566253>

**Кузьмін Е. Е.**

*кандидат юридичних наук, доцент,  
доцент кафедри кримінального права,  
Національний університет «Одеська юридична академія»,  
адвокат*

## МІЖНАРОДНЕ КРИМІНАЛЬНЕ ПРАВО: QUO VADIS?

Мабуть ніщо сьогодні не ілюструє краще ситуацію із міжнародним кримінальним правом, аніж відома цитата М. Т. Длівайо про те, що минуле сповнене болем, теперішнє – можливостями, а майбутнє – невизначеністю. Народжене на зорі дитя війни, в період світових війн, а також, між ними, багато в чому, будучи їхнім продуктом, таке надактуальне, таке затребуване, ... нині його традиційно прийнято ототожнювати із уособленням покладання краю безкарності осіб, які вчиняють найбільш тяжкі злочини, що викликають занепокоєння всього міжнародного співтовариства, – міжнародні злочини, які загрожують миру, безпеці та добробуту світу [15].

Саме міжнародному кримінальному праву безпосередньо вже доволі характерно (майже за замовчуванням) починає відводитись почесна місія боротьби зі світовим злом, відновлення глобальної справедливості, задоволення почуттів відплати. Якраз воно сьогодні, багато в чому, і, дуже часто, сприймається переважною більшістю пересічних громадян як чудова панацея від усіх світових бід та проблем. Проте, на превеликий жаль, омріяні сподівання й очікування не завжди втілюються у життя. Все частіше воно піддається нищівній критиці, в основі якої лежать твердження, які недвозначно вказують на його неспроможність та неефективність, що загалом призводять до стану тотальної зневіри в ньому. У зв'язку з чим, потьмарюючи майбутні обрії туманним відтінком поступово формується питання стосовно того, куди ж насправді прямує міжнародне кримінальне право?

Однак, чим же викликані такі вкрай емоційні і полярні позиції? Схоже, що чуттєве відображення дійсності дуже часто забуває, або, подекуди, свідомо ігнорує декілька доволі показових та вельми цікавих фактів, а саме, – те, що, наприклад, ще, відносно не так давно, у минулому сторіччі, стверджувалось, що міжнародного кримінального права взагалі не існує, що, такий термін є неправильним, і говорити про нього ще дуже завчасно [20, с. 55]. Як й те, що воно, власне, як і все міжнародне право в глобальному вимірі, є досить (і відносно) недавнім творінням [9, с. 25], щонайменше, однією з найновітніх його дисциплін [16, с. 1]. Зрештою, ймовірно, доволі скромно замовчується і те, що з кінця 1940-х до початку 1990-х років міжнародне кримінальне право було саме тією галуззю права, яку переважна більшість юристів-міжнародників та урядів вкрай рідко вважали актуальною, і яку нечасто вивчали чи про яку писали (за певних застережень), не кажучи вже про його викладання в якості окремого, принаймні умовно самостійного, предмету [7, с. 558].

Тож де тоді взяли такі жорсткі стандарти та високі вимоги, звідки подібні очікування, чи може вони дійсно були штучно завищені? Скоріше за все, міркування з приводу подібного піднесеного значення міжнародного кримінального права абсолютно справедливо обумовлюється бурхливою історією його розвитку [25, с. 60–61]. Особливо в моментах, коли все воно фактично ототожнюється виключно із створенням у 1998 році та діяльністю (з 2002 року) Міжнародного

кримінального суду, як подій, які стали своєрідним апофеозом столітньої історії зусиль щодо створення першого (й нині єдиного) постійного міжнародного судового органу з розгляду кримінальних справ [1, с. 1163]; які ознаменували період значного посування у сфері міжнародного кримінального права [21, с. 467]; являли собою величезний успіх [21, с. 468] та сприймалися в якості «каталізатору відповідальності» [21, с. 468]; а також, загалом, супроводжувались надзвичайним оптимізмом щодо перспектив розвитку всієї системи міжнародного кримінального правосуддя [3, с. 53].

Втім, така всезагальна ейфорія, невдовзі дуже швидко змінилась іншими, менш привабливими, настроями, адже надзвичайно високі сподівання, що відповідний суд покладе край безкарності та забезпечить широкі можливості для притягнення до відповідальності за міжнародні злочини зіткнулись із значною кількістю існуючих викликів: політичні кордони, лімітовані ресурси, обмежена здатність затримувати підозрюваних [3, с. 53], відверто слабка історія щодо обвинувальних вироків, пануюча атмосфера загального хвилювання серед суддів, а також доволі суперечливі відносини інституції з деякими світовими державами, включаючи Сполучені Штати Америки [21, с. 468; 22, с. 2] та ін., які, багато в чому, залишили означені очікування в основному, і, більшою мірою, невиправданими. Це, у свою чергу, зменшило початковий ентузіазм щодо суду, подекуди, настільки, що поступово з'являються та озвучуються тези навіть про те, що «сезон» міжнародного кримінального права й взагалі добіг свого кінця [12, с. 1].

Разом з тим, дивовижно на скільки швидко і легко змінювалось відношення окремих спостерігачів до того, що, ще нещодавно, виводилось на рівень одного з трьох основних періодів стрімкого розвитку міжнародного кримінального права, поряд з «Версалем» й «Нюрнбергом», як вінець його розвитку, – третій період, що розпочався на початку

1990-х років, і, як, наразі, вбачається, ще й досі не закінчився [17, с. 416], – «Гаага» ...

Єдине, з чим дійсно можна погодитись сьогодні в цьому контексті, так це скоріше, з кінцем певної ери, – т. зв. «епохи» міжнародних трибуналів *ad hoc*, які, через свою масовану критику, поступово почали сприйматись, скоріше, як процес «перевинахиду колеса», із стійкою тенденцією бути замієними т. зв. «інтернаціоналізованими судами за підтримки міжнародного співтовариства» [6, с. 587–588], – «гібридними трибуналами» [24, с. 2].

Незмінним залишається лише одне, – наявність постійної масованої критики; здається, що вона нерозривно супроводжує міжнародне кримінальне право ще з моменту появи його в якості ідеї; спостерігається у відношенні до Нюрнберзького і Токійського трибуналів, зокрема й в частині їхнього новаторського характеру та деяких принципових зауважень, пов'язаних із т. зв. аргументом «справедливості переможця» [23, с. 1281, 1282]; прослідковується і стосовно трибуналів щодо Югославії, – через його революційний, але «вибірковий» розвиток, що був «зупинений виключно на одній країні та в одній часовій межі» [23, с. 1286]; та щодо Руанди, – у тому числі через брак примусової сили [23, с. 1286], як окремо, так і разом, – обидва вони принизливо називались дорогими, повільними, «відірваними від реалій», тобто такими, в яких не було реального зв'язку із постраждалими спільнотами, адже вони були розміщені далеко від тих місць, де були вчинені злочини, та такими, що мали вельми обмежений вплив на підтримку та розвиток місцевої судової інфраструктури [23, с. 1287].

Значну порцію власної критики отримали і гібридні міжнародні трибунали, – переважно, не тільки через вже відому проблему «вибірковості правосуддя», а й через їхню вразливість та схильність бути підданим надмірному політичному впливу тощо [13, с. 289]. Міжнародний кримінальний суд, створений для підтримки найвищих міжнародних

ідеалів, і скептицизм, який наразі існує докола нього, зокрема і через таке його високе призначення, у свою чергу, не тільки був приречений жити у своєму власному неспокійному світі міжнародних відносин та дипломатії [2, с. 49], а також існувати у перманентному стані постійного стикання із значними проблемами, що загрожують його легітимності [21, с. 478; 8, с. 591].

Примітно, що з часом «критичність», як наскрізний елемент, набирає все більшої популярності і починає застосовуватись власне знову (вже вкотре) й до самого міжнародного кримінального права безпосередньо, – з'являється значний масив західних публікацій (див., детальніше, наприклад: [25]), в яких розкриваються «ідеологічна критика» [11], «критичні підходи» [5], «критичний вступ» [18] до нього тощо.

Подібний, здавалось би на перший погляд, упереджений підхід мав неодмінно слугувати виключно тригером песимізму щодо майбутньої долі, як міжнародного кримінального права, так і міжнародних судів, а також міжнародної кримінальної юстиції в цілому. Водночас, на диво, далеко не всі фахівці почали займати відповідну позицію. В такому токсичному контексті все частіше почали з'являтися доволі оптимістичні думки щодо їхньої перспективи: локально, глобально, по-різному; подекуди, вельми стримано і консервативно; місцями, – відверто утопічно; різко, правдиво.

І яке б ставлення не було сформоване в окремих зацікавлених до Нюрнберзького процесу, яким би не було відношення до міжнародних трибуналів щодо Югославії та Руанди; уявлення про Спеціальний суд для Сьєрра-Леоне, Надзвичайні палати у судах Камбоджі та Спеціальний трибунал для Лівану, всі вони окремо і в своїй масі не тільки стали вододілом в еволюції всього міжнародного права, а й, багато в чому, проклали шлях до створення постійнодіючого Міжнародного кримінального суду, який й досі, вірою і правдою, служить агентом протидії безкарності та залишається постійним, надійним й беззапе-

речним механізмом підзвітності у сфері міжнародної кримінальної юстиції [21, с. 478], та безумовно сприяли розвитку міжнародного кримінального права, як такого [10, с. 269]. Зі свого боку, їхня спадщина стала не тільки окресленням тих труднощів та викликів, з якими вони зіткнулися, а водночас й квінтесенцією найкращих практик для їхнього успішного подолання, й для того, аби Міжнародний кримінальний суд мав можливість уникнути повторення помилок минулого у своєму майбутньому [10, с. 269].

Слід зазначити, що передбачення останнього, як абсолютно справедливо зазначав у свій час Г. Пост, й дійсно є надзвичайно невдячною справою, адже прогнозування розвитку подій і навіть розмірковування про майбутнє принаймні галузі права – це поєднання відсутності юридичної безпеки та висока ймовірність зовнішнього втручання занадто багатьох доколаправових факторів, що мають вирішальний вплив на розвиток правового поля [14, с. 57]. Більш того, на нашу думку, ситуація стає дедалі складнішою, коли мова йде про проектування майбуття конкретного міжнародного трибуналу, або, взагалі, навіть міжнародної кримінальної юстиції. І, незважаючи на це, кожен період міжнародного кримінального права, свідчить про пошук майбутніх перспектив в них. І це не може вразити більше.

Чого тільки вартують пророчі роздуми Ш. Бассіуні про закриття останньо діючих *ad hoc* трибуналів та вирішення ними важливих питань перехідного періоду; про закінчення мандатів інших інституцій та його значення для майбутнього міжнародної кримінальної юстиції. Чи це свідчить про те, що реальне майбутнє може бути лише у Міжнародного кримінального суду? Або ж майбутнє міжнародного правосуддя, – є і буде національним? Примітно, що саме з таких позицій починаються й роздуми про майбутнє, зокрема, і у К. Стана, який наголошує на тому, що насправді, фактична ж картина вбачається більш нюансованою і відзначає,



що втрата актуальності міжнародного правосуддя є маловірогідною, а весь скептицизм стосовно міжнародного судового розгляду, як і раніше, буде переможений першими результатами роботи міжнародного суду [19, с. 257].

Безумовно, існують і складнощі, і проблеми, і низка дискусійних питань, – здійснення універсальної юрисдикції *proprio motu* [2, с. 49], необхідність реконцептуалізації принципу комплементарності у відносинах між Міжнародним кримінальним судом та національними юрисдикціями, який не тільки не є слабкістю суду [4, с. 451], а й має сприйматись як його проактивна сила [3, с. 53], потенційна експансія міжнародного кримінального права й на інші види «менш транснаціональних злочинів» [16, с. 1], і, як наслідок, еволюція норм матеріального міжнародного кримінального права [7, с. 556] тощо.

Відтак саме від характеру і способів вирішення яких сьогодні, багато в чому, буде залежати подальша майбутня доля, як Міжнародного кримінального суду та міжнародного кримінального права, так і всієї системи міжнародного кримінального правосуддя загалом.

**Висновки.** О огляду на це, таким чином, у наш час майбутнє міжнародного криміналь-

ного права й дійсно виглядає відносно невідзначеним. Разом з тим, вбачається, що є всі підстави залишатись обережно оптимістичними. Точно зрозуміло лише те, що як галузь права, міжнародне кримінальне право, з суто теоретичного питання, а більш точніше, – сукупності певних мрій і надій, – стрімко (й за вельми короткий за історичними мірками час), перетворилось на таке, яке нині за правом займає чільне місце в авангарді міжнародного права.

Що ж стосується майбутнього Міжнародного кримінального суду, то воно, у свою чергу, також може бути яскравим, особливо, у разі, якщо буде звернута увага на внутрішні процедури і процеси, практику обвинувачення, ставлення суддів, а також систематично надаватимуться відповіді на виклики сьогодення та вноситимуться релевантні корективи і зміни у власну його діяльність.

В частині ж міжнародного кримінального правосуддя й насправді сьогодні спостерігається кінець дороги з одностороннім рухом: тож цілком ймовірним вбачається посилення діалогу між міжнародними інституціями та національними юрисдикціями.

Щоправда, так це чи ні, може показати напевно тільки час.

### Анотація

Сучасні умови сьогодення сповна свідчать про певне зрушення у тому світоглядному і науковому, що, у свій час, закладав А. Ейнштейн своєю добре відомою фразою про те, що він ніколи не думає про майбутнє, адже воно і так скоро настане.

І, як було встановлено, принаймні у сфері міжнародного кримінального права, такий стан справ в його доктрині та практиці, нині навряд чи можна назвати справедливим, більшою мірою, через те, що починаючи, щонайменше, з 1990-х років «футуристичні» роздуми проглядаються, якщо не пронизують, переважну більшість фахових та експертних публікацій, присвячених, як власне, осмисленню самого міжнародного кримінального права безпосередньо, так і діяльності міжнародних кримінальних трибуналів та судів, – зокрема Міжнародного кримінального суду й інших гібридних інституцій, та, загалом сферу міжнародної кримінальної юстиції.

Обґрунтовано, що тематика «майбутнього» у роботах відомих спеціалістів зазнала суттєву трансформацію, пройшовши достатньо довгий і тернистий шлях від доволі боязких спроб прогнозування окремих аспектів майбутнього до повноцінних самостійних досліджень, присвячених виключно питанням його передбачення, та, що більш амбітно, формування.

З'ясовано і доведено, що підґрунтям для проектування міжнародного кримінального права майбутнього, як і раніше, все ще слугує його минуле, – досвід і спадщина функціонування органів міжнародної кримінальної юстиції.

Систематизовано виклики, як ті, що історично стояли перед міжнародним кримінальним правом, так й ті, які починають прослідковуватись у сучасних реаліях. Охарактеризовано новітні тренди та тенденції, зокрема щодо принципу «компліментарності» дії Міжнародного кримінального суду та процесу «одомашнення» міжнародного кримінального права.

Сформовано та запропоновано деякі власні авторські міркування щодо майбутнього міжнародного кримінального права та кримінального права майбутнього.

**Ключові слова:** міжнародне кримінальне право, Міжнародний кримінальний суд, міжнародне кримінальне правосуддя, міжнародна кримінальна юстиція, притягнення до відповідальності за міжнародні злочини, міжнародні трибунали *ad hoc*, гібридні інтернаціоналізовані суди, міжнародне кримінальне право майбутнього.

### **Kuzmin E. E. International Criminal Law: Quo Vadis?**

#### **Summary**

The modern conditions of the present days fully testify to a certain shift in the outlook and science, which, in his time, was laid by A. Einstein with his well-known phrase that he never thinks of the future, because it will come soon enough.

And, as it was established, at least in the field of international criminal law, such a state of affairs in its doctrine and practice can hardly be called fair today, to a greater extent, due to the fact that, starting at least from the 1990s, “futuristic” reflections are visible, if not penetrate, the vast majority of professional and expert publications, dedicated both to the understanding of international criminal law itself precisely, and to the activities of international criminal tribunals and courts, in particular the International Criminal Court and other hybrid institutions, as well as the sphere of international criminal justice in general.

It is substantiated that the subject of the “future” has undergone a significant transformation in the scholarly works of well-known specialists, going through a rather long and thorny path from quite timid attempts to predict certain aspects of the future to full-fledged independent studies devoted exclusively to the issues of its prediction and, more ambitiously, its formation.

It has been clarified and proven that the basis for the design of international criminal law of the future, as before, is still served by its past, the experience and heritage of the functioning of international criminal justice bodies.

Challenges are systematized, both those that historically faced international criminal law and those that are beginning to follow in modern realities. The latest trends and tendencies are characterized, in particular, regarding the principle of “complimentary” action of the International Criminal Court and the process of “domestication” of international criminal law.

Some of the author’s own considerations regarding the future of international criminal law and the criminal law of the future have been formed and proposed.

**Key words:** international criminal law, International Criminal Court, international criminal adjudication, international criminal justice, accountability for international crimes, international *ad hoc* tribunals, hybrid internationalized courts, international criminal law of the future.

#### **Список використаних джерел:**

1. Bassiouni C. M. Chronology of Efforts to Establish an International Criminal Court. *Revue internationale de droit pénal*. 2015. Vol. 86, No. 3–4. P. 1163–1194.
2. Bekou O., Cryer R. The International Criminal Court and Universal Jurisdiction: A Close Encounter? *The International and Comparative Law Quarterly*. 2007. Vol. 56, No. 1. pp. 49–68.

3. Burke-White W. W. Proactive Complementarity: The International Criminal Court and National Courts in the Rome System of International Justice. *Harvard International Law Journal*. 2008. Vol. 49, No. 1. P. 53–108.
4. Carter L. E. The Future of the International Criminal Court: Complementarity as a Strength or a Weakness? *Washington University Global Studies Law Review*. 2013. Vol. 12, Iss. 3. pp. 451–473.
5. *Critical Approaches to International Criminal Law: An Introduction* / ed by C. Schwöbel. 1<sup>st</sup> ed. London : Routledge, 2014. 304 p.
6. Cryer R., Friman H., Robinson D., Wilmschurst E. *Conclusions: The Future of International Criminal Law. An Introduction to International Criminal Law and Procedure*. 2<sup>nd</sup> ed. Cambridge : Cambridge University Press, 2010. pp. 579–590.
7. Cryer R., Robinson D., Vasiliev S. *The Future of International Criminal Law. An Introduction to International Criminal Law and Procedure*. 4<sup>th</sup> ed. Cambridge : Cambridge University Press, 2019. P. 550–559.
8. De Hoon M. The Future of the International Criminal Court. On Critique, Legalism and Strengthening the ICC's Legitimacy. *International Criminal Law Review*. 2017. Vol. 17, Iss. 4. P. 591–614.
9. Ferencz B. B. The Evolution of International Criminal Law: A Bird's-Eye View of the Past Century. *Sicherheit und Frieden (S+F) / Security and Peace*. 2000. Vol. 18, No. 1. P. 25–29.
10. Jallow H. B. International Criminal Justice: Reflections on the Past and the Future. *Commonwealth Law Bulletin*. 2010. Vol. 36, Iss. 2. P. 269–280.
11. Krever T. International Criminal Law: An Ideology Critique. *Leiden Journal of International Law*. 2013. Vol. 26, Iss. 3. P. 701–723.
12. Moran C. F. *Beyond the State: The Future of International Criminal Law*. Edinburgh : International Crimes Database, 2014. P. 1–10.
13. Nielsen E. Hybrid International Criminal Tribunals: Political Interference and Judicial Independence. *UCLA Journal of International Law and Foreign Affairs*. 2010. Vol. 15, No. 2. P. 289–326.
14. Post H. H. G. Reflections on the Future of International Criminal Law. *International Law in Silver Perspective: Challenges Ahead* / ed. by K. Wellens. Leiden, The Netherlands : Brill | Nijhoff, 2015. P. 57–95.
15. Rome Statute of the International Criminal Court. URL: <https://www.icc-cpi.int/sites/default/files/RS-Eng.pdf> (Date of Access: 20.06.2023).
16. Sadat L. N. *The International Criminal Law of the Future. Legal Studies Research Paper Series*. Washington University in St. Louis, 2021. No. 21-03-02. P. 1–25.
17. Schabas W. Main Challenges and the Future of International Criminal Law. *The President on Trial: Prosecuting Hissène Habré* / ed by S. Weill, K. T. Seelinger, K. B. Carlson. Oxford : Oxford University Press, 2020. pp. 416–443.
18. Stahn C. *A Critical Introduction to International Criminal Law*. Cambridge : Cambridge University Press, 2018. 448 p.
19. Stahn C. The Future of International Criminal Justice. *Hague Justice Journal*. 2009. Vol. 4, No. 3. P. 257–266.
20. Stephen C. International Criminal Law: Wielding the Sword of Universal Criminal Justice? *The International and Comparative Law Quarterly*. 2012. Vol. 61, No. 1. P. 55–89.
21. Sterio M. The International Criminal Court: Current Challenges and Prospect of Future Success. *Case Western Reserve Journal of International Law*. 2020. Vol. 52, Iss. 1. P. 467–478.
22. The ICC of the Future – Address by Judge Dr. jur. h. c. Hans-Peter Kaul. *Hybrid International Courts: A Tenth Anniversary Retrospective on the Special Court for Sierra Leone : the 6<sup>th</sup> Annual*

- International Humanitarian Law Dialogues 2012. Chautauqua Institution, Robert H. Jackson Centre, 2012. P. 1–16.
23. Tolbert D. International Criminal Law: Past and Future. *University of Pennsylvania Journal of International Law*. 2009. Vol. 30, Iss. 4. P. 1281–1294.
24. Werle G., Bung J. The Evolution of International Criminal Law: Summary (Historical Evolution). International Criminal Justice. Humboldt-Universität zu Berlin, 2010. 2 p. URL: [http://werle.rewi.hu-berlin.de/01\\_History-Summary.pdf](http://werle.rewi.hu-berlin.de/01_History-Summary.pdf) (Date of Access: 20.06.2023).
25. Кузьмін Е. Е. Сучасний стан та напрями розвитку зарубіжних досліджень у сфері міжнародного кримінального права. *Вісник Південного регіонального центру Національної академії правових наук України*. 2020. № 23. С. 58–63.

**Кобко Є. В.**

*доктор юридичних наук, доцент  
професор кафедри публічного управління  
та адміністрування  
Національна академія внутрішніх справ  
ORCID: 0000-0002-3121-0823*

## ІНФОРМАЦІЙНА ВІЙНА ТА ДЕЗІНФОРМАЦІЯ: ВПЛИВ НА НАЦІОНАЛЬНУ БЕЗПЕКУ УКРАЇНИ

**Аналіз досліджень.** Наукова спільнота України відзначена значним обсягом досліджень у сфері інформаційної війни та дезінформації, особливо в контексті їх впливу на національну безпеку. У результаті творчої активності ряду науковців, таких як В.Ю. Артемов, В.О. Хорошко, Ю.Є. Хохлачова, В.В. Погорелов, Ю.Ф. Кучеренко, О.В. Александров, А.М. Носик, Д.О. Камак, Є.В. Курінний, І.М. Сопілко, О.С. Щербіна, М.В. Корнієнко, О.В. Кузьменко, та інших, було здійснено значний прогрес у розумінні та аналізі проблем даної тематики. Дослідження засвідчили, що інформаційна війна є складним явищем, включаючи різноманітні форми інформаційного впливу на суспільство та політику. Враховуючи швидкий розвиток методів ведення інформаційної війни, дане явище потребує детального дослідження, в тому числі в науково-правовому полі, з метою виокремлення ефективних засобів протидії.

**Предмет дослідження.** Предметом дослідження є інформаційна війна як комплексне явище, її характеристики, методи застосування дезінформації, мотивації та цілі застосування інформаційних загроз, що несуть руйнівні наслідки для стабільності політичної системи, довіри до державних інституцій, економічної безпеки та міжнародних відносин України. Особлива увага приділяється розробленню стратегій та заходів протидії інформаційним загрозам з метою забезпечення національної безпеки країни.

**Постановка завдання.** Розмаїття інтернет-платформ, соціальних мереж та цифрових медіа створюють унікальні можливості для розповсюдження дезінформації, фейкових новин, та маніпуляційної інформації. Це може призвести до дестабілізації суспільства, порушення довіри до державних інституцій та ескалації конфліктів. Активне використання інформаційної війни стає сучасним інструментом для досягнення політичних, економічних та геополітичних цілей.

Україна, знаходячись у геополітично важливому регіоні, стає об'єктом інформаційних атак, спрямованих на дестабілізацію держави та підрив її суверенітету. Російська агресія та інформаційна війна стали частою реальністю, яка загрожує національній безпеці України.

В умовах такої складної ситуації, розкриття суті інформаційної війни та дезінформації, аналіз їхніх методів та наслідків, стає надзвичайно актуальним завданням. Саме через усвідомлення інформаційних загроз та розробку стратегій протидії дезінформації можна ефективно забезпечити національну безпеку.

Окрім того, зростаюча потреба у співпраці з міжнародними партнерами з метою обміну досвідом та розвитку спільних стратегій протидії інформаційним загрозам вимагає глибокого дослідження та обґрунтування висновків у статті.

**Виклад основного матеріалу.** Сучасний світ стикається зі складними викликами та

загрозами, серед яких особливої уваги заслуговує інформаційна війна та дезінформація. Ці явища стали ключовими факторами, що впливають на національну безпеку багатьох країн, включаючи Україну. Розповсюдження фейкових новин, маніпуляційна інформація та інформаційні атаки мають потужний вплив на суспільство, політичні структури, економіку та міжнародні відносини. Активна роль технологій та інтернет-платформ створює нові можливості для швидкого поширення дезінформації та зміни публічного дискурсу. Інформаційні атаки можуть мати далекосяжні наслідки, такі як дестабілізація суспільства, порушення довіри до державних інституцій та сприяння розширенню конфліктів.

Україна, яка знаходиться у складному геополітичному контексті, стала об'єктом інформаційних атак, спрямованих на підрив її суверенітету та національної єдності. Російська агресія та інформаційна війна стали не тільки реальними викликами, але й завдали серйозних пошкоджень національній безпеці країни. У цьому контексті, розуміння сутності інформаційної війни та дезінформації, вивчення їх методів та наслідків, а також розробка стратегій протидії стає критичним завданням для національної безпеки України.

Понятійна категорія «інформаційна війна» досліджувалась різними науковцями, проте особливу увагу її визначенню в науково-правовому полі приділяли останні сім-вісім років, оскільки саме в цей період інформаційна війна набула свого особливого значення та стала все частішим різновидом ведення війни, як правило в контексті гібридної війни.

Б.С. Льюїс, наприклад, розглядав «інформаційну війну» в широкому та вузькому сенсі. Згідно першого підходу науковця, вона представляє собою змагання за контроль над інформаційними та комунікаційними процесами, що бере свій початок із самого появи людського спілкування та конфліктів. В світлі іншого, вузького підходу, інформаційна війна полягає у широкомасштабному використанні руйнівної сили проти різних інформаційних

систем та активів, включаючи комп'ютери та комп'ютерні мережі, що використовуються для функціонування основних критичних інфраструктур. Більш конкретно, Льюїс вказує на чотири ключові сфери: зв'язок, фінансову, транспортну та електросистему, які виступають основними військовими цілями держави-агресора, що і є ініціатором інформаційної війни, а тому дані сектора потребують особливої уваги з боку національної безпеки [1, с. 1].

На думку О.С. Щербіної, інформаційна війна у своєму класичному тлумаченні передбачає ідеологічну та психологічну маніпуляцію збройних сил, населення та військово-політичного керівництва противника. Її мета – створити сприятливу громадську думку, відповідну власним інтересам, або навіть здійснити дезінформацію з метою нав'язування своєї політичної волі супротивній стороні. Значення терміну «інформаційна війна», як зазначає О.С. Щербіна, може бути розглянуто і в широкому сенсі, включаючи воєнні дії, де використовуються інформаційні технології та засоби. У цьому широкому розумінні, інформаційна війна може охоплювати різноманітні активності, пов'язані з маніпуляцією інформацією для досягнення визначених цілей у воєнних конфліктах та протистояннях [2, с. 311–312].

Обидва науковця погоджуються на тому, що інформаційна війна є певною активністю противника-агресора, що полягає в здійсненні сукупності заходів ідеологічно-психологічного характеру з використанням новітніх інформаційних технологій з метою встановлення контролю над громадською думкою населення та штучного створення недовіри населення до політичної еліти.

Відтак, інформаційна війна – це форма конфлікту та змагання, в якій сторони використовують інформаційні технології, засоби комунікації та медіа з метою досягнення своїх політичних, економічних або військових цілей. Як вже зазначалося раніше, основною метою інформаційної війни є вплив на

громадську думку, психологію та поведінку населення, збройних сил та політичних лідерів противника, що дозволяє досягти стратегічних переваг і перемоги. Така форма конфлікту передбачає наявність певних засобів впливу, які в силу постійного розвитку інформаційних технологій, не можуть бути вичерпними.

І.М. Сопілко зазначає, що основною метою інформаційної війни є послаблення матеріальних та моральних ресурсів противника, одночасно зміцнюючи власні позиції. У ході інформаційної війни агресор здійснює низку дій: поширює страх та панічні настрої серед населення супротивника, використовує дезінформацію для дезорієнтації противника, провокує зміну цінностей та звичаїв іншого народу, змушує владу країни-жертви робити небажані рішення [3, с. 110].

Дана правова позиція знаходить все більше підтверджень в науково-правовому полі, оскільки аналіз існуючої картини ведення війни багатьох країн світу демонструє обов'язкове застосування інформаційних технологій задля досягнення цілої низки стратегічних цілей. Інформаційна війна стала неодмінною складовою сучасного світу, де інформація є потужним знаряддям впливу та контролю. За допомогою інформаційних технологій та масової комунікації, досить незначні дії можуть викликати значний вплив на суспільство та міжнародні відносини.

Сьогоднішні реалії показують, що інформаційна війна може мати далекосяжні наслідки, такі як: знищення довіри громадськості до владних структур, інституцій та засобів масової інформації; поширення ненависті та нетерпимості між національними, етнічними чи релігійними групами; дестабілізація соціально-політичної ситуації в країні або регіоні; зміна геополітичних орієнтирів та національних інтересів країн; вплив на результати виборів та прийняття стратегічних рішень. Популяризація та розповсюдження фейків, спотворення фактів та дезінформація можуть серйозно підірвати довіру громадян

до інформації, що надходить до них. Це створює ідеальні умови для зловживання та маніпулювання настроями суспільства, а також збільшує ризик конфліктів та зіткнень.

Головним методом ведення інформаційної війни є дезінформація. Загалом, під «дезінформацією» розуміють широкий спектр методів та засобів, що використовуються для свідомого розповсюдження хибних повідомлень, перекрученої інформації або неправдивих даних з метою вводу в оману громадськості або політичних опонентів [4, с. 77]. Проте, деякі науковці визначають «дезінформацію» як поширення публічної інформації, яка містить неправдиві дані і не пройшла перевірку, або була виявлена як неправдива, та може призвести до негативних наслідків для реалізації конституційних прав громадян та загрозувати національній безпеці [5, с. 18].

На думку Таркіна В.П., дезінформацію можна класифікувати за її тривалістю та рівнем організаційної підготовки на разову та тривалу. Такі підвиди будуть мати різні негативні наслідки та, як правило, будуть застосовуватися в контексті відмінних стратегічних цілей. Так, разова дезінформація згідно Таркіна В.П. пов'язана із конкретною ситуацією, подією або окремою особою, і часто поширюється у вигляді чуток або неперевіреної інформації. Тривала або систематична має місце тоді, коли організовані та заплановані заходи застосовуються для введення в оману великих груп людей або цілого населення. Цей рівень дезінформації вищий, він вимагає значного рівня підготовки, координації та ресурсів. Така дезінформація може бути використана для спотворення політичних процесів, впливу на державну безпеку та міжнародні стосунки [6, с. 269].

Незалежно від тлумачення, «дезінформація» носить негативний характер для тої країни, до якої застосовується. У контексті національної безпеки, дезінформація може стати важливим інструментом гібридних загроз, які використовуються для зниження стабільності, національної єдності та влади держави.

Вищевикладене дозволяє дійти до висновку, що інформаційна війна становить серйозну загрозу національній безпеці. Як зазначають, Данільян О. Г., Дзьобань О. П., Панов М. І., забезпечення інформаційної безпеки стає невід'ємною частиною стратегічних зусиль для забезпечення національної безпеки держави. Центральним елементом такої політики повинна стояти системна превентивна діяльність органів державного управління, спрямована на надання гарантій інформаційної безпеки для особистості, соціальних груп, суспільства та держави в цілому [7, с. 158].

Підтримуючи наведену думку, Олег Панченко наголошує на тому, що політика інформаційної безпеки має на меті забезпечення гарантій інформаційного суверенітету України та інформаційної безпеки всіх суб'єктів сфери інформатизації. Її завданням є створення системного підходу до захисту національних інтересів у сфері інформації та задоволення інформаційних потреб суб'єктів національної безпеки [8, с. 8].

Це означає, що політика інформаційної безпеки повинна передбачати впровадження ефективних заходів для запобігання інформаційним загрозам, таким як дезінформація, кібератаки та інші форми інформаційних агресій. Важливо забезпечити надійний захист інформаційної інфраструктури країни та забезпечити безпеку в обміні інформацією між державними органами та громадськістю.

Окрім того, політика інформаційної безпеки повинна сприяти розвитку інформаційної грамотності серед населення, підвищенню свідомості про інформаційні загрози та способи їх протидії. Наукова діяльність у галузі інформаційної безпеки має бути спрямована на пошук нових технологій та методів захисту інформації, а також на аналіз і прогнозування інформаційних ризиків.

Така політика покликана забезпечити стійкий інформаційний простір країни, що є важливою передумовою для зміцнення національної безпеки та захисту національних інтересів. Реалізація такої політики сприя-

тиме підвищенню рівня інформаційної безпеки суспільства та забезпечить стійкий розвиток країни у сучасному цифровому світі.

**Висновки.** Інформаційна війна та дезінформація є складними та актуальними явищами, які створюють серйозні виклики для національної безпеки України. В контексті сучасного світу, де інформаційні технології та медіа відіграють вирішальну роль у поширенні і впливі інформації, інформаційна війна стає ефективним інструментом для досягнення політичних, економічних та військових цілей.

Зазначені загрози демонструють необхідність ретельного вивчення та аналізу даної проблематики для розробки та впровадження ефективних заходів протидії. Важливо визначити стратегічні підходи до захисту інформаційної інфраструктури країни, забезпечити правовий захист інформаційної безпеки та залучити суспільство до активної участі у цьому процесі.

Розробка превентивних заходів, спрямованих на попередження дезінформаційних кампаній та інформаційних загроз, має бути базовим принципом у діяльності органів державного управління. Потрібно надавати пріоритетний статус створенню і вдосконаленню механізмів реагування на інформаційні атаки та кризових ситуацій.

Зокрема, варто активно впроваджувати програми з підвищення інформаційної грамотності серед населення, зокрема молоді, щоб забезпечити вміння критично оцінювати отриману інформацію та впізнавати дезінформацію. Крім того, сприяти розвитку наукових досліджень у галузі інформаційної безпеки та сприяти обміну знаннями і досвідом з іншими країнами є ключовими кроками для зміцнення інформаційної безпеки України.

Надзвичайно важливо, щоб державна політика інформаційної безпеки була спрямована на створення стійкого інформаційного простору, який би відповідав національним інтересам та вимогам у сфері безпеки. Розуміння принципів та наслідків інформаційної війни, а також засто-



сування ефективних технологій та методів захисту інформації є важливою передумовою для ефективного протидії дезінформації та забезпечення стійкого розвитку держави.

Таким чином, забезпечення інформаційної безпеки є однією з найважливіших складо-

вих національної безпеки України, і лише за умови системного та комплексного підходу можна ефективно протистояти інформаційним загрозам та забезпечити стабільність та процвітання країни в епоху цифрових викликів.

### Анотація

У статті проаналізовано сутність та особливості інформаційної війни, враховуючи її міжнародно-правовий контекст. Зазначено, що інформаційна війна є складним явищем, що включає дезінформацію, маніпуляції, кібератаки та інші способи впливу на суспільство з метою досягнення стратегічних цілей. Особлива увага приділена дослідженню впливу інформаційної війни на державний суверенітет, територіальну цілісність та національну безпеку України. Проілюстровано далекосяжні наслідки, які в силу негативного характеру інформаційної війни, мають змогу знищувати довіру громадськості до владних структур, інституцій та засобів масової інформації, а також поширювати ненависть та нетерпимість між національними, етнічними чи релігійними групами.

Автором ретельно розглянуто роль дезінформації як основного інструменту інформаційної війни, його механізми та наслідки для національної безпеки. Досліджено правові аспекти боротьби з дезінформацією та підвищення інформаційної грамотності громадян. Виявляються шляхи, за допомогою яких дезінформаційні кампанії можуть впливати на політичні процеси, соціальну стабільність, економічний розвиток та внутрішню безпеку країни.

Особливу увагу приділено обговоренню ролі державних органів, міжнародних організацій та громадськості у виявленні, запобіганні та протидії інформаційній війні та дезінформації. Враховуючи особливості сучасної політичної картини України та наявність збройного конфлікту, надано рекомендації щодо зміцнення правової бази та механізмів для ефективного протидії інформаційній агресії, просліджено зв'язок між послабленням національної безпеки країни та зовнішнім інтересом третіх осіб – акторів.

На основі системного аналізу та використання наукової термінології автор робить висновки про необхідність розвитку комплексних заходів та стратегій протидії інформаційним загрозам для збереження національної безпеки України. Акцентується на значущості ролі правового регулювання та створення міжнародних партнерств для спільного протидії інформаційним загрозам і забезпечення сталого розвитку країни.

**Ключові слова:** інформаційна війна, дезінформація, національна безпека, інформаційна безпека, інформаційна грамотність, безпека, національні інтереси, загрози національній безпеці, система забезпечення національної безпеки, механізми забезпечення національної безпеки.

### **Kobko Ye. V. Information warfare and disinformation: impact on the National Security of Ukraine**

#### **Summary**

The article analyzes the essence and features of information warfare, taking into account its international legal context. It is noted that information warfare is a complex phenomenon which includes disinformation, manipulation, cyber attacks and other means of influencing society in order to achieve strategic goals. Particular attention is paid to the study of the impact of information warfare on state sovereignty, territorial integrity and national security of Ukraine. The author illustrates the far-reaching consequences that, due to the negative nature of information warfare, can destroy public trust in

government structures, institutions and the media, as well as spread hatred and intolerance between national, ethnic or religious groups.

The author thoroughly examines the role of disinformation as the main tool of information warfare, its mechanisms and consequences for national security. The legal aspects of combating disinformation and raising the information literacy of citizens are studied. The ways in which disinformation campaigns can influence political processes, social stability, economic development and internal security of the country are identified.

Particular attention is paid to discussing the role of government agencies, international organizations and the public in detecting, preventing and countering information warfare and disinformation. Taking into account the peculiarities of the current political picture of Ukraine and the presence of an armed conflict, the author provides recommendations for strengthening the legal framework and mechanisms for effectively countering information aggression, and traces the connection between the weakening of the country's national security and the external interest of third-party actors.

Based on a systematic analysis and the use of scientific terminology, the author draws conclusions about the need to develop comprehensive measures and strategies to counter information threats in order to preserve Ukraine's national security. The author emphasizes the importance of the role of legal regulation and establishment of international partnerships for joint counteraction to information threats and ensuring sustainable development of the country.

**Key words:** information warfare, disinformation, national security, information security, information literacy, security, national interests, threats to national security, national security system, mechanisms of national security.

#### Список використаних джерел:

1. Lewis B.C. Information Warfare. Intelligence Resource Program. The Final Report of the Snyder Commission Edited by Edward Cheng and Diane C. Snyder Woodrow Wilson School Policy Conference 401a: Intelligence Reform in the Post-Cold War Era The Woodrow Wilson School of Public and International Affairs Princeton University. January 1997. URL: <https://irp.fas.org/eprint/snyder/infowarfare.htm>
2. Щербіна О.С. Інформаційні війни і безпека інформації. Матеріали наукової конференції професорсько-викладацького складу, наукових працівників і здобувачів наукового ступеня за підсумками науково-дослідної роботи за період 2019–2020 рр. (квітень – травень 2021 р.). Вінниця: Донецький національний університет імені Василя Стуса, 2021. 385 с.
3. І.М. Сопілко. Інформаційна війна проти України та правові засоби протидії злочинним діям. Проблеми формування та реалізації державної політики у сфері інформаційної безпеки України. *Юридичний вісник* 3 (64). 2022. С. 108–115. URL: DOI: 10.18372/2307-9061.64.16897
4. Політологія: сучасні терміни і поняття. Короткий навчальний словник-довідник для студентів ВНЗ I–IV рівнів акредитації. 4-те видання, виправлене і доповнене / укладач В. М. Піча ; наук. редакція Л.Д. Климанської, Я.Б. Турчин, Н. М. Хоми. Львів : Новий Світ – 2000, 2015. 516 с.
5. Фейки, пропаганда, дезінформація та виборчий процес: як нам захистити демократичні практики? / за заг. ред. Д.В. Дубова Київ : ТОВ «Видавництво Сталь», 2019. 254 с. URL: <https://ekmair.ukma.edu.ua/server/api/core/bitstreams/a48cdda6-3710-4d9f-bf99-cbd52b83548d/content>
6. Таркін В. П. Дезінформація як метод інформаційно-психологічної війни / В. П. Таркін. *Європейський вибір України, розвиток науки та національна безпека в реаліях масштабної військової агресії та глобальних викликів XXI століття* (до 25-річчя Національного

університету «Одеська юридична академія» та 175-річчя Одеської школи права) : у 2 т. : матеріали Міжнар.наук.-практ. конф. (м. Одеса, 17 червня 2022 р.) / за загальною редакцією С. В. Ківалова. Одеса : Видавничий дім «Гельветика», 2022. Т. 1. С. 267–270. URL: <http://dspace.opua.edu.ua/bitstream/handle/11300/19192/%D0%A2%D0%B0%D1%80%D0%BA%D1%96%D0%BD%20%D0%92%D0%B0%D1%81%D0%B8%D0%BB%D1%8C%20%D0%9F%D0%B0%D0%B2%D0%BB%D0%BE%D0%B2%D0%B8%D1%87.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

7. Данільян О. Г., Дзьобань О. П., Панов М. І. Національна безпека України: структура та напрямки реалізації : навч. посіб. Харків : Фоліо, 2002. 285 с.
8. Панченко О. Інформаційна складова національної безпеки. *Вісник Національної академії Державної прикордонної служби України*. Випуск 3. 2019. URL: <https://periodica.nadpsu.edu.ua/index.php/governance/article/view/296/297>

Кушнір С. С.

*здобувач кафедри кримінального  
процесу Національної академії внутрішніх справ*

## СТАН НАУКОВИХ ДОСЛІДЖЕНЬ ПРОБЛЕМ ДОКАЗУВАННЯ У КРИМІНАЛЬНИХ ПРОВАДЖЕННЯХ ПРО ЗЛОЧИНИ, ПОВ'ЯЗАНІ ІЗ ПРОТИПРАВНИМ ЗАВОЛОДІННЯМ МАЙНОМ ПІДПРИЄМСТВА, УСТАНОВИ, ОРГАНІЗАЦІЇ

**Постановка проблеми.** Одним із пріоритетних напрямів сучасної державної політики України є інтеграція у міжнародний економічний простір задля стрімкого економічного та соціального розвитку держави. Такого результату можна досягти за умови створення сприятливих умов для заняття господарською діяльністю та її захисту від незаконних посягань. Водночас, можливість захистити право власності, відстояти інтереси в спілкуванні з державою та конкурентами – ключовий параметр для кожного інвестора при виборі регіону для вкладення свого капіталу. Втім, на заваді чесному бізнесу та партнерським взаємовідносинам, стає все більш зростаюче протиправне заволодіння майном підприємства, установи, організації.

Загалом протиправне заволодіння майном підприємства, установи, організації є однією з істотних економічних загроз національній безпеці України. Надпоширеність цього явища перешкоджає інтеграції України у європейський простір, а отже, є нагальна потреба ефективної протидії йому з боку держави. Причинами розповсюдження цього явища є чимало негативних чинників, з-поміж яких передусім недосконалість вітчизняного законодавства та високий рівень корупції в країні. Попри те, що держава намагається вживати необхідних заходів із протидії протиправному заволодінню майном підприємств, установ, організацій, ця проблема досі не вирішена. Масовість рейдерських атак визнається державою і на найвищому рівні. Зокрема, Прези-

дентом України підписано Указ від 22.07.2019 № 542/2019 «Про заходи щодо протидії рейдерству». Питання рейдерства стало одним із наболілих для бізнесу [1].

Більше того, починаючи з 24 лютого 2022 року, з моменту введення воєнного стану в Україні з'явилися нові ризики, на які необхідно реагувати належним чином з метою забезпечення захисту прав і законних інтересів суб'єктів господарювання.

Відтак державна політика спрямована на реалізацію не тільки економічних, а й правових реформ, метою яких є спрощення ведення бізнесу, залучення іноземних інвестицій, послаблення регуляторного тиску на підприємство, запобігання рейдерським атакам та захист від них [2]. Поряд з цим, слушно відмітити проблему визначення поширення фактів протиправного заволодіння майном підприємства, установи, організації та, як наслідок, проблему оцінки ефективності боротьби із вказаним явищем з огляду на відсутність єдиної статистичної інформації щодо рейдерських атак.

Одним із заходів, спрямованих на вирішення проблеми зі створення системи інструментів, які дадуть змогу ефективно виявляти та розслідувати факти протиправного заволодіння майном підприємства, установи, організації, притягувати до відповідальності осіб, причетних до вчинення таких діянь, є підготовка методичних матеріалів з цих питань для працівників органів кримінальної юстиції. Очевидним є те, що центральне місце в них

повинні займати науково обґрунтовані рекомендації з доказування у кримінальних провадженнях про злочини, пов'язані з протиправним заволодінням майном підприємства, установи, організації. Видається, що формування таких рекомендацій, в першу чергу, потребує визначення стану розробленості цих питань з метою подальшого визначення напрямів подальших наукових розвідок [3].

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Належну основу для розв'язання даної проблеми складають наукові дослідження М. Г. Арманова, В. С. Бахуринського, І. Г. Богатирьова, З. С. Варналія, О. П. Вашківа, Г. Л. Вознюка, П. Т. Геги, В. М. Глушкова, Б. М. Грека, Н. М. Гриценка, О. М. Джузи, О. О. Дудорова, А. Г. Загороднього, Є. Д. Калмикової, О. Г. Кальмана, В. О. Коломійчук, О. Є. Користіна, В. В. Крутова, В. М. Куца, О. М. Лугового, Р. О. Мовчана, С. С. Молодецького, О. М. Нестеренка, А. М. Орлана, М. П. Погорецького, П. Я. Пригунова, В. А. Пустовіта, Л. М. Скорої, С. С. Титаренка, І. М. Федулової, Д. В. Фальшовника, С. С. Чернявського та інших вчених.

Зазначимо, що за формою викладення матеріалу, ступенем узагальнення та предметною галуззю проведених досліджень їх можна розділити на дисертації, монографії, цикли статей, присвячені причинам та умовам виникнення та розвитку явища рейдерства в Україні, формуванні рейдерства як негативного явища в нашій державі, аналізу ринку злиття та поглинання в Україні, опису потенційної загрози рейдерських захоплень підприємств, а також дослідженню окремих випадків таких захоплень, встановленні кримінальної відповідальності за протиправне заволодіння майном підприємства, установи, організації, зокрема про високий ступінь його суспільної небезпечності, про домінування позитивних наслідків кримінально-правової заборони над негативними наслідками криміналізації, кримінально-правовому аналізі відповідальності за протиправне заволодіння майном підприємства, установи, організації,

встановленню форм і методів протиправного заволодіння майном підприємства, установи, організації, забороні щодо протиправного заволодіння майном підприємства, установи, організації як кримінально-правового засобу протидії «рейдерству» тощо.

Втім, наявна на сьогодні база знань в царині протиправного заволодіння майном підприємства, установи, організації не торкається питань процесу доказування у кримінальних провадженнях про такі злочини. Саме ці дискусійні питання становлять предмет дослідження у пропонованій статті.

**Мета статті** – дослідити відповідні наукові положення, розкрити їхній зв'язок з суміжними проблемами, що надасть можливість об'єктивно оцінити стан наукових досліджень проблем доказування у кримінальних провадженнях про злочини, пов'язані із протиправним заволодінням майном підприємства, установи, організації, виявити нерозв'язані проблеми, спрогнозувати розвиток і напрями нових наукових пошуків.

**Виклад основного матеріалу.** Розгляд сутності будь-якого юридичного явища, в першу чергу, необхідно розпочинати із ґрунтового аналізу доктринальних напрацювань, які тою чи іншою мірою стосуються проблеми, що досліджується. Власне праці вказаних вище вчених щодо проблем протиправного заволодіння майна підприємств, установ, організацій заклали фундамент цього дослідження.

Наприклад, й надалі залишається актуальним дослідження Л. М. Скорої «Кримінально-правова характеристика протидії законній господарській діяльності» (2012 р.). Так, авторка зазначала, що у той час, коли ЗМІ надзвичайно часто повідомляють про рейдерство, за період з 2002 по 2011 роки органами внутрішніх справ виявлено лише 252 факти протидії законній господарській діяльності (ст. 206 КК). При цьому лише третина з таких кримінальних проваджень направлена до суду, решта – зупинені або закриті. Тому вченою зроблено висновок, з яким варто погодитись, що при оцінці поширення рейдерства

не слід орієнтуватись на згадки про це явище у засоби масової інформації (ЗМІ) [4; 5]. Крім того, авторкою запропоновано вилучити з тексту диспозиції ст. 206 КК вказівки на ознаки «шкідливості» угоди, тобто вилучити формулювання «...виконання (невиконання) якої може заподіяти матеріальної шкоди або обмежити законні права чи інтереси того, хто займається господарською діяльністю»; пропонується також вилучити із тексту диспозиції ст. 206 КК формулювання «... укласти угоду чи не виконувати укладену угоду...» як таке, що дублює попереднє положення «обмежити господарську діяльність». Натомість, А. О. Гринишин зазначає, що кращим варіантом буде зберегти наведене положення з метою уникнення надто абстрактного формулювання змісту статті, але варто вказати на підпорядкованість наведених вимог між собою. Відтак, на думку автора, доцільно замінити формулювання «протиправна вимога припинити займатися господарською діяльністю чи обмежити її, укласти угоду» на «протиправна вимога припинити займатися господарською діяльністю чи обмежити її, зокрема, укласти угоду, не виконувати укладену угоду» [6].

Цікавою, на наше переконання, є дисертація І. М. Федулової «Кримінальна відповідальність за протиправне заволодіння майном підприємства, установи, організації» (2019 р.). До прикладу, авторка дослідила встановлення відповідальності за протиправне заволодіння майном підприємства, установи, організації, що дало змогу отримати певні науково-теоретичні результати, значущі для науки і діяльності правозастосовних органів та можуть бути використані для вдосконалення відповідних положень чинного кримінального законодавства України. Крім того, І. М. Федуловою доведено, що ст. 206-2 КК у чинній редакції не забезпечує належної кримінально-правової охорони господарської діяльності всіх суб'єктів, які можуть її здійснювати, через зазначення в ній узагальненого переліку виключно форм юридичних осіб, господарська діяль-

ність яких підлягає захисту, та невключення до нього такого суб'єкта господарювання, як фізична особа-підприємець, а також через відсутність законодавчого визначення кола осіб, протиправні діяння стосовно яких утворюватимуть склад злочину, передбачений ч. 2 ст. 206-2 КК; спростовано оприлюднену в юридичній літературі позицію, що ст. 206-2 КК є дублюючою (спеціальною) нормою, яка встановлює відповідальність за ті самі дії, що передбачені у ст. 190 КК України «Шахрайство» [7].

Науковиця аргументує таке спростування тим, що каране за ст. 206-2 КК протиправне заволодіння майном підприємства, установи, організації не передбачає притаманну шахрайству обов'язкову участь потерпілого (як сторони відповідного правочину) у добровільній передачі майна винному. Звідси, на думку дослідниці, слідує, що об'єктивні сторони складів злочинів, передбачених ст. 206-2 і ст. 190 КК, відрізняються за способом вчинення цих посягань. Специфічність обману у складі досліджуваного злочину вбачається у використанні при вчиненні правочинів підроблених або викрадених документів, печаток, штампів підприємства, установи, організації [7]. При цьому визнається, що в оману може бути введено не лише сторону правочину (потерпілого), а й іншу особу, уповноважену на прийняття рішення, що призводить до юридичної зміни права власності на майно (зокрема, державного реєстратора).

Натомість, на переконання О. О. Дудорова, повністю погодитись із наведеними міркуваннями складно, не дивлячись на традиційне визнання особливостю шахрайства тієї обставини, що власник (володілець) майна або особа, якій воно ввірене чи під охороною якої перебуває, уявлення про істину та воля якого сфальсифіковані обманом чи зловживанням довірою, бере безпосередню участь у передачі майна (права на нього). Науковець також зазначає, що усталені міркування про специфічну роль потерпілого в передачі винному майна (права на нього) при вчиненні

шахрайства, ґрунтуються на тому, що обману чи зловживання довірою поза спілкуванням між людьми бути не може. Проте до адресатів обману при вчиненні шахрайства належать не лише власники майна («прирівняні» до них особи), а й інші суб'єкти, уповноважені на вчинення юридично значущих дій стосовно чужого майна. Введення таких осіб в оману дає підстави вести мову про опосередковане вчинення шахрайства. Ст. 190 КК не вимагає, щоб особа, яка вводиться в оману при шахрайстві, і той, кому внаслідок вчинення цього злочину заподіюється майнова шкода, збігались. У законодавчому визначенні шахрайства нічого не говориться про поведінку потерпілого («прирівняної» особи). Якщо в оману з метою заволодіння чужим майном вводиться, наприклад, суддя, нотаріус чи державний реєстратор, то і в цьому випадку є підстави говорити про наявність обману як інформаційного (інтелектуального) впливу однієї людини на свідомість і волю іншої. Врешті-решт така доктринальна позиція знайшла відображення в судовій практиці у вигляді чіткої правової позиції: в одній зі справ різновидом обману як способу вчинення шахрайства Судова палата у кримінальних справах Верховного Суду України (постанова від 24 листопада 2016 р. у справі № 5-250к(15)16) визнала подання безпідставного (завідомо неправдивого) позову, констатувавши існування випадків опосередкованого вчинення шахрайства. Виходить, що винна в шахрайстві особа може заволодіти чужим майном (правом на майно) і без безпосередньої участі в цьому потерпілого [8].

Протиправне заволодіння майном юридичної особи або корпоративними правами її власника, яке стало результатом неправомірного внесення змін до Єдиного державного реєстру юридичних осіб, фізичних осіб – підприємців та громадських утворень або Державного реєстру речових прав на нерухоме майно, якщо внесенню таких змін не передувало вчинення правочину з використанням підробленого або викраденого документа,

печатки, штампу, не утворює складу злочину, передбаченого чиною редакцією ст. 206-2 КК.

Заслуговує на увагу й дисертація Н. М. Грищенко «Кримінальна відповідальність за протиправне заволодіння майном підприємства, установи, організації» (2019 р.). Авторкою обґрунтовано, що основним безпосереднім об'єктом протиправного заволодіння майном підприємства, установи, організації є право власності; предмет цього злочину за своїми ознаками співпадає з ознаками предмета злочинів проти власності; діяння, тобто «протиправне заволодіння» співпадає за ознаками з такими діяннями злочинів проти власності як «викрадення» та «заволодіння»; визначення моменту закінчення цього злочину співпадає з визначенням моменту закінчення, зокрема, таких злочинів, як крадіжка, грабіж, шахрайство; основною відмінністю злочину, передбаченого ст. 206-2 КК, від злочинів проти власності корисливої спрямованості, є спосіб його вчинення; запропоновано перенести досліджувану заборону в майже незмінному вигляді до розділу VI Особливої частини КК «Злочини проти власності», змінивши, щоправда, її назву на «Рейдерство» [9].

У свою чергу, С.С. Титаренко у дисертації «Кримінальна відповідальність за протиправне захоплення суб'єктів господарювання» (2018 р.) висунув абсолютно протилежну пропозицію, а саме, «позбутись» ст. 206-2 КК як норми, що, на думку дослідника, через недоречну казуїстику (у вигляді штучного дублювання ознак шахрайства та використання підроблених документів) є проявом «надмірної криміналізації», яка до того ж не відображає господарсько-правову специфіку певної протиправної поведінки [10].

До слова, нами позитивно сприймається позиція Є. О. Письменського у відгуку на кандидатську дисертацію Н. М. Грищенко. Зокрема, рецензентом критично оцінюється висловлювання цієї авторки про доцільність криміналізації діяння, передбаченого ст. 206-2 КК (оскільки такий крок мовляв дав можливість виокремити кримінально-правові

відносини у сфері протиправного заволодіння майном підприємств, установ та визначити конкретний перелік «рейдерських» діянь, що запобігає їхній кваліфікації за іншими нормами КК) [8]. Адже наведеному твердженню не передувало формування системи аргументів щодо доцільності виокремлення самостійної нормативної підстави кримінальної відповідальності за протиправне заволодіння майном підприємства, установи, організації; слід було чітко визначити, чи обґрунтованим є рішення про доповнення КК ст. 206-2 КК. Зважаючи на місце розташування цієї статті в системі Особливої частини КК, предметом передбаченого нею злочину в основному виступає майно суб'єктів господарювання; проте це може бути майно й інших юридичних осіб (причому не лише приватного права). Слід враховувати і те, що основу правового режиму майна суб'єктів господарювання, на якій базується їхня господарська діяльність, становлять право власності, право господарського відання та право оперативного управління (ст. 133 Господарського кодексу України). Водночас господарська діяльність може здійснюватися на основі інших речових прав (зокрема, право володіння, сервітут, емфітевзис, суперфіцій) або зобов'язальних прав (оренда, заклад, іпотека тощо). Невизнання предметом злочину, передбаченого ст. 206-2 КК, майна як об'єкта згаданих прав, вочевидь, означало б обмежувальне тлумачення КК [8].

Не менш цікавою є робота О. М. Кониченко «Захист прав суб'єктів господарювання від порушень та посягань органів державної влади» (2021 р.). Автором запропоновано закріпити право суб'єктів господарювання здійснювати відео- та аудіофіксацію під час проведення заходів податкового контролю та обов'язок органів державного нагляду (контролю) здійснювати відео- та аудіофіксацію проведення контрольних заходів; обґрунтовано, що підґрунтям ефективного захисту прав суб'єктів господарювання від порушень та посягань органів державної влади

виступають юридичні гарантії, як система взаємопов'язаних елементів, що складається з універсальних формально визначених, фундаментальних правил та з спеціальних засобів та способів, які забезпечують захист, залежно від спрямованості поділяються на гарантії щодо: 1) дотримання загальних принципів господарювання; 2) забезпечення права власності та інших речових прав суб'єктів господарювання; 3) забезпечення податкових прав суб'єктів господарювання (прав і законних інтересів суб'єктів господарювання у податкових відносинах); 4) забезпечення прав і законних інтересів суб'єктів господарювання у сфері економічної конкуренції тощо [11].

Слушними видаються результати дослідження В. С. Бахуринського. Зокрема, у дисертації «Кримінально-правова відповідальність за вчинення рейдерства в Україні» (2021 р.), автором здійснено аналіз генези кримінальної відповідальності за вчинення рейдерства, з'ясовано детермінанти соціальної обумовленості кримінальної відповідальності за вчинення рейдерства, а також охарактеризовано об'єктивні, суб'єктивні та кваліфікуючі ознаки кримінальних правопорушень у сфері вчинення рейдерства. Крім того, представлено характеристику суб'єктивних ознак рейдерства у кримінально-правових нормах України та визначено елементи суб'єктивної сторони рейдерства і виокремлено їх сутнісну специфіку. Суб'єктивна сторона злочинів, спрямованих на захоплення суб'єктів господарської діяльності і заміни їх власника представлена умисною формою вини. Зазначається, що суб'єктом злочину може бути будь-осудна фізична особа, яка досягла шістнадцятирічного віку, яка перешкоджає здійсненню або незаконно обмежує права власників цінних паперів або фальсифікує рішення загальних зборів акціонерів (учасників) господарського товариства або рішення ради директорів (наглядової ради) господарського товариства, що призводить до незаконного заволодіння майном підприємства, самим підприємством, або іншими майновими правами [12; 13].



Разом з тим, окремі питання кримінальної відповідальності за здійснення протиправного заволодіння майном підприємства, установи, організації в контексті кримінально-правового дослідження здійснювалось в інших наукових публікаціях (підручниках, посібниках, навчально-методичних виданнях, низці наукових статей тощо).

Так, В. О. Коломійчук дослідив проблеми розвитку явища рейдерства в Україні та здійснив аналіз його динаміки, оскільки кількісна оцінка поширення цього явища у першу чергу необхідна для визначення коефіцієнту корисної дії держави у контексті захисту суб'єктів господарювання та права власності. Автором відзначено, що в Україні відсутня комплексна та повна статистика рейдерських атак чи проявів цього явища. Це, у першу чергу, пов'язано з відсутністю законодавчого визначення поняття «рейдерство», що призводить до різнотлумачення цього поняття правозастосувачами. Водночас, автором відзначено наявність поняття «рейдерство» у різноманітних нормативно-правових актах, у тому числі у назві закону. Фрагментарно, підрахунок кількості облікованих кримінальних правопорушень здійснюється Офісом Генерального прокурора та різними неурядовими організаціями. При цьому, кількість рейдерських атак не може прирівнюватись до кількості облікованих кримінальних проваджень за ст. 205-1, 206, 206-2 КК, що пояснюється зокрема тим, що потерпілі від рейдерства не завжди звертаються до органів правопорядку, з огляду на неефективність відновлення своїх прав таким способом. Ця теза підтверджується також порівнянням кількості кримінальних проваджень та вироків, що набрали законної сили. Натомість часто при здійсненні рейдерства ефективним є судове та адміністративне оскарження з ціллю скасування реєстраційних дій. Тому автором зібрано та проаналізовано статистичну інформацію як Офісу Генерального прокурора, так і Державної судової адміністрації, Міністерства юстиції України, Ради бізнес омбудсмена для оцінки динаміки

рейдерства. Як результат, зроблено висновок, що рейдерство досі поширене в Україні, попри негативну динаміку його розвитку, а тому пошук шляхів удосконалення протидії рейдерству залишається актуальним завданням [4].

П. Т. Гега та В. А. Пустовіт досліджували сутність протиправного перерозподілу та відчуження власності (рейдерства), особливості та причини його прояву в Україні. Авторами визначено шляхи протидії цьому негативному явищу [14].

С. С. Молодецьким також зроблено спробу розкрити сутність рейдерства як об'єктивного негативного явища. Зокрема, автором розглянуто основні ознаки та причини виникнення рейдерства в Україні. Проведено аналіз методів рейдерського захоплення підприємств. Крім того, досліджено основні способи, схеми захоплення підприємств та шляхи боротьби з рейдерством, зв'язок рейдерства з фінансовим шахрайством. За результатами дослідження, С. С. Молодецький дійшов висновку, що виникненню вказаного негативне явища передують низка об'єктивних причин та умов. Найпоширенішими з них є: висока корупційність органів влади, недосконалість законодавчої бази й висока рентабельність даного виду діяльності [15].

Водночас, І. Г. Богатирьов стверджує, що під час дослідження передумов появи рейдерства в Україні, перш за все, слід звертати достатню увагу на історичні чинники, які передували вказаному явищу. Так, на переконання автора, до найбільш суттєвих передумов рейдерства можна віднести:

- негативний вплив на сферу власності в Україні, який випливає з переходу країни від командно-адміністративного управління до системи ринкових відносин;
- відсутність чітко врегульованої чинним законодавством відповідальності за ведення незаконної діяльності деяких суб'єктів господарювання;
- поширення корупції в органах державної влади: окремі посадові особи почали

використовувати владні повноваження з метою власного збагачення;

– значні зміни в суспільній формації створили вигідні умови для певних категорій громадян, які свідомо присвятили себе суспільно небезпечній діяльності, котра була для них оптимальною формою існування [16];

– постійне нехтування та ігнорування правових норм призвело до того, що правовий нігілізм в країні став нормою поведінки, а гроші стали ледь не єдиним механізмом вирішення будь-яких проблем і питань;

– держава як інститут суспільства виявилася неспроможною забезпечити захист прав та свобод людини і фактично стаття 3 Конституції України (людина визначається вищою соціальною цінністю) залишилася лише декларацією на папері;

– держава поклала на правоохоронні органи обов'язок розкривати та розслідувати суспільно небезпечні діяння, шукати злочинців, проводити профілактичні роботи, захищати права і законні інтереси громадян, їх свободи, але водночас позбавила їх реальної моральної і матеріальної підтримки зі свого боку, почала проводити організаційні експерименти, котрі призвели до втрати правоохоронними органами найбільш якісних і кваліфікованих кадрів [16].

А. Орлеан та Р. Дурдієв стверджують, що проблема криміналізації рейдерства обумовлюється складністю цього явища. По-перше, рейдерство може вчинятися кількома альтернативними або сукупністю різних дій (ухвалення неправосудного рішення суду, незаконні дії службової особи, підробка документів, фальсифікація доказів, примушування до вчинення правочину чи відмови від його вчинення, самоправство або застосування фізичного насильства). По-друге, у вчиненні таких дій можуть брати участь різні співучасники (замовник або особа, в інтересах якої вчиняються рейдерські дії; особа, яка безпосередньо організовує рейдерську схему, а також виконавці незаконних дій – складових рейдерської схеми тощо). Очевидно, що окремі

випадки рейдерства можуть надзвичайно відрізнитись один від одного, і тому складно поєднати всі різновиди рейдерства в одному складі злочину. Окреслена ситуація обумовлює існування двох різних шляхів вдосконалення кримінального законодавства з метою протидії рейдерству [17; 18].

Вагомий внесок у дослідження питань протидії рейдерству зробив З. С. Варналій. Зокрема, автором розкрито сутність та основні чинники рейдерства, визначено масштаби та рівень рейдерства в Україні, а також основні засоби захоплення і поглинання підприємств та головні негативні наслідки рейдерства, визначено основні шляхи подолання рейдерства в Україні. Значна увага приділяється ефективному вирішенню завдань державної політики у сфері протидії рейдерству, яка має сприяти реформуванню рейдерства у необхідну національній економіці форму активності та сформувати основу для інноваційного розвитку економіки [19; 20].

Варто також зазначити, що С. С. Чернявський, О. Є. Користін та Я. В. Монастирський досліджуючи праці західних фахівців, дійшли висновку, що їх рейдери виконують роль «санітарів бізнесу» і в такий спосіб сприяють його економічному розвитку. Таке твердження обумовлено тим, рейдери усувають від управління бізнесом неефективний менеджмент; запобігають зловживанням солідних акціонерів; реструктуризують підприємства, що не результативно працюють тощо.

Більше того, власники атакованої компанії навіть виграють від «вдалої» рейдерської атаки, оскільки вартість їх акцій (разом із вартістю акцій, придбаних рейдером) збільшується. По суті, інститут «рейдерства» став одним із найважливіших інструментів захисту інтересів міноритарних акціонерів [21].

Дослідження групи інших науковців, ґрунтувалися на визначенні видів рейдерства. Зокрема, ними виділяється «біле», «чорне», «сіре» тощо захоплення підприємства.

До прикладу, А. Г. Загородний та Г. Л. Вознюк, у свою чергу, виділяють три види рейдерів «білих», «чорних» та гринмейлерів:

– рейдер «білий» – особа (юридична або фізична), котра, використовуючи прогалини в корпоративному законодавстві, прагне встановити свій контроль над певним підприємством і пропозиція якої, на відміну від небажаної пропозиції, є прийнятною для цього підприємства. Такі рейдери застосовують стандартний набір прийомів щодо маніпулювання акціями та частками підприємства, а також використовують суперечність між власниками бізнесу;

– рейдер «чорний» – особа (юридична або фізична), котра намагається встановити свій контроль над певним підприємством, але є небажаною для нього. В арсеналі таких рейдерів – різні протиправні прийоми, зокрема фальсифікація та незаконне вилучення документів підприємства, підкуп суддів, прокурорів, чиновників місцевих адміністрацій, а також силові захоплення підприємства;

– гринмейл – діяльність акціонера, який володіє мізерною часткою акцій, спрямована на одержання надприбутку за допомогою спекуляцій або зловживань своїми правами акціонера стосовно підприємства; корпоративний шантаж, суть якого полягає у придбанні певною особою (рейдером) невеликого пакету акцій у міноритарних акціонерів (бажано блокуючого) і реалізації своєї політики щодо діяльності підприємства або продажу рейдером мажоритарним акціонерам свого пакета акцій за значно завищеною ціною [22; 17].

Досить конструктивним, на нашу думку, є дослідження О. П. Вашківа щодо аналізу дискусійних питань в частині інституціоналізації рейдерства в Україні, зокрема його виникнення, розвитку та поширення. Обґрунтовується позиція, що рейдерство, як і інші інституційні пастки, базується на конкретному механізмі. Основу механізму формування рейдерства становлять ефект координації, ефект удосконалення, ефект поєднання, культурна інерція і лобіювання. Кожен з ефек-

тів виявляється у зниженні транзакційних витрат у рейдерстві, що й спонукає до поширення цієї інституційної пастки [23].

Отже, наукові пошуки вирішення проблем доказування в кримінальних провадженнях щодо злочинів, пов'язаних із протиправним заволодінням майном підприємства, установи, організації, здійснюються за різними напрямками. Водночас варто наголосити на очевидних прогалинах наукового знання стосовно окремих питань саме кримінального процесуального доказування.

**Висновки.** Таким чином, своєчасною та доцільною вважаємо спробу розв'язати низку актуальних проблем з урахуванням сучасного стану національного, міжнародного законодавства і правозастосовної практики. Вивчення та узагальнення матеріалів кримінальних проваджень щодо злочинів, пов'язаних із протиправним заволодінням майном підприємства, установи, організації, судової практики і соціологічних опитувань дало змогу дійти висновку про типові проблеми кримінального процесуального доказування. Отримані результати надають можливість визначити основні напрями наукового пошуку розв'язання зазначених проблем, а саме:

– визначити особливості доказування у кримінальних провадженнях про злочини, пов'язані із протиправним заволодінням майном підприємства, установи, організації;

– надати криміналістичну характеристику протиправного заволодіння майном підприємства, установи, організації;

– розкрити особливості внесення відомостей до Єдиного реєстру досудових розслідувань про злочини, пов'язані із протиправним заволодінням майном підприємства, установи, організації;

– встановити обставини, що підлягають доказуванню у кримінальних провадженнях про злочини, пов'язані із протиправним заволодінням майном підприємства, установи, організації;

– з'ясувати особливості проведення слідчих (розшукових) дій як засобів збирання

доказів про злочини, пов'язані із протиправним заволодінням майном підприємства, установи, організації;

– окреслити порядок проведення негласних слідчих (розшукових) дій як засобів збирання доказів про злочини, пов'язані із протиправним заволодінням майном підприємства, установи, організації;

– надати рекомендації щодо інших засобів збирання доказів у кримінальних провадженнях про злочини, пов'язані із протиправним заволодінням майном підприємства, установи, організації;

– сформулювати пропозиції та надати рекомендації щодо удосконалення положень

кримінального процесуального законодавства в частині процесу доказування у кримінальних провадженнях про злочини, пов'язані із протиправним заволодінням майном підприємства, установи, організації.

Разом з тим, варто зауважити, що наведені положення не потрібно вважати вичерпним переліком проблем доказування в кримінальних провадженнях щодо вказаних вище злочинів. Ця проблематика є динамічною, а її зміст залежить від стану законодавчого регулювання, соціально-політичних впливів, структурно-функціональних перетворень у системі державних органів та інших чинників.

### Анотація

Проаналізовано окремі положення наукових праць вітчизняних і зарубіжних науковців, які досліджували питання боротьби зі злочинами, пов'язаними із протиправним заволодінням майном підприємства, установи, організації. Констатовано, що проблеми доказування у кримінальних провадженнях щодо таких злочинів є малодослідженими. Визначено і запропоновано напрями розвитку наукового знання, з урахуванням сучасного стану національного, міжнародного законодавства, правозастосовної практики і наукового розроблення зазначеної теми.

Отримані результати надали можливість визначити основні напрями наукового пошуку розв'язання окреслених проблем, а саме: визначити особливості доказування у кримінальних провадженнях про злочини, пов'язані із протиправним заволодінням майном підприємства, установи, організації; надати криміналістичну характеристику протиправного заволодіння майном підприємства, установи, організації; розкрити особливості внесення відомостей до Єдиного реєстру досудових розслідувань про злочини, пов'язані із протиправним заволодінням майном підприємства, установи, організації; встановити обставини, що підлягають доказуванню у кримінальних провадженнях про злочини, пов'язані із протиправним заволодінням майном підприємства, установи, організації; з'ясувати особливості проведення слідчих (розшукових) дій як засобів збирання доказів про злочини, пов'язані із протиправним заволодінням майном підприємства, установи, організації; окреслити порядок проведення негласних слідчих (розшукових) дій як засобів збирання доказів про злочини, пов'язані із протиправним заволодінням майном підприємства, установи, організації; надати рекомендації щодо інших засобів збирання доказів у кримінальних провадженнях про злочини, пов'язані із протиправним заволодінням майном підприємства, установи, організації; сформулювати пропозиції та надати рекомендації щодо удосконалення положень кримінального процесуального законодавства в частині процесу доказування у кримінальних провадженнях про злочини, пов'язані із протиправним заволодінням майном підприємства, установи, організації.

**Ключові слова:** доказування, злочини, пов'язані із протиправним заволодінням майном підприємства, установи, організації.

**Kushnir S. S. The state of scientific research on the problems of proof in criminal proceedings about crimes related to the illegal appropriation of property of an enterprise, institution, organization**

**Summary**

Individual provisions of scientific works of domestic and foreign scientists who investigated the issue of combating crimes related to the illegal seizure of property of an enterprise, institution, or organization have been analyzed. It was established that the problems of proof in criminal proceedings regarding such crimes are poorly researched.

The obtained results enabled to determine the major directions of scientific research to solve the outlined issues, namely: to define the specifics of proof in criminal proceedings about crimes related to the illegal acquisition of property of an enterprise or organization; provide a forensic description of the illegal seizure of property of an enterprise or organization; to discover the specifics of bringing in information into the Unified Register of Pretrial Investigations on crimes related to the illegal acquisition of property of an enterprise or organization; to establish the circumstances that must be proven in criminal proceedings about crimes related to the illegal appropriation of property of an enterprise or organization; to find out the peculiarities of conducting investigative actions as a tools of gathering evidence about crimes related to the illegal seizure of property of an enterprise or organization; to outline the procedure for conducting covert investigative actions as a tools of gathering evidence about crimes related to the illegal acquisition of property of an enterprise or organization; to provide recommendations on other tools of gathering evidence in criminal proceedings on crimes related to the illegal appropriation of property of an enterprise or organization; to formulate proposals and provide recommendations for improving the provisions of criminal procedural legislation in the part of the process of proof in criminal proceedings about crimes related to the illegal acquisition of property of an enterprise or organization.

**Key words:** evidence, crimes related to the illegal acquisition of property of an enterprise, institution, organization.

**Список використаних джерел:**

1. Про заходи щодо протидії рейдерству. Указ Президента України від 22 лип. 2019 р. № 542/2019. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/542/2019#Text>.
2. Кушнір С. С. Новели антирейдерського законодавства в умовах воєнного стану. *Реалізація державної антикорупційної політики в міжнародному вимірі* : матеріали VII Міжнар. наук.- практ. конф. (Київ, 8–9 груд. 2022 р.) / [редкол.: В. В. Черней, С. Д. Гусарев, С. С. Чернявський та ін.]. Київ : Нац. акад. внутр. справ, 2022. С. 199–203.
3. Шевчишин А. В. Стан наукових досліджень проблем доказування у кримінальних провадженнях про корупційні злочини у сфері службової діяльності та професійної діяльності, пов'язаної з наданням публічних послуг. *Вісник кримінального судочинства*. 2015. № 4. С. 108–114. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/vkc\\_2015\\_4\\_16](http://nbuv.gov.ua/UJRN/vkc_2015_4_16)
4. Коломійчук В. О. Аналіз проблеми поширення рейдерства в Україні. *Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції*. № 1. 2022. С. 186–192. URL: [http://apnl.dnu.in.ua/1\\_2022/31.pdf](http://apnl.dnu.in.ua/1_2022/31.pdf)
5. Скора Л. М. Кримінально-правова характеристика протидії законній господарській діяльності : дис. ... кан. юрид. наук: 12.00.08. Київ : Національна академія внутрішніх справ Міністерства внутрішніх справ України. 2012. 253 с.
6. Гринишин О. А. Кримінально-правова охорона свободи договору : дис. ... кан. юрид. наук : 12.00.08. Львівський національний університет імені Івана Франка, Міністерство освіти і науки України. Львів, 2019. Київський національний університет імені Тараса Шевченка,

- Міністерство освіти і науки України. Київ, 2019. 228 с. URL: [http://www.scc.univ.kiev.ua/upload/iblock/adc/dis\\_Grynyshyn%20O.%20A..pdf](http://www.scc.univ.kiev.ua/upload/iblock/adc/dis_Grynyshyn%20O.%20A..pdf)
7. Федулова І. М. Кримінальна відповідальність за протиправне заволодіння майном підприємства, установи, організації : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.08. Львів, 2019. 216 с. URL: [https://dspace.lvduvs.edu.ua/bitstream/1234567890/3506/1/fedulova\\_d.pdf](https://dspace.lvduvs.edu.ua/bitstream/1234567890/3506/1/fedulova_d.pdf)
  8. Дудоров Олександр. Кримінально-правові проблеми сучасної України (вибрані праці). Київ : Ваіте, 2022. 632 с. URL: <https://www.osce.org/files/f/documents/1/9/521503.pdf>
  9. Грищенко Н. М. Кримінальна відповідальність за протиправне заволодіння майном підприємства, установи, організації : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.08. Дніпро, 2019. 219 с. URL: <https://dduvs.in.ua/wp-content/uploads/files/Structure/science/rada/d2/auto/4/1.pdf>
  10. Титаренко С. С. Кримінальна відповідальність за протиправне захоплення суб'єктів господарювання : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.08. Запоріжжя, 2018. 262 с. URL: <https://dduvs.in.ua/wp-content/uploads/files/Structure/science/rada/d2/dissertations/1/2.pdf>
  11. Кониченко О. М. Захист прав суб'єктів господарювання від порушень та посягань органів державної влади : дис. ... доктора філософії за спеціальністю 081 «Право» у галузі знань 08 «Право». Донецький національний університет імені Василя Стуса, Вінниця, 2021. 210 с. URL: <https://abstracts.donnu.edu.ua/issue/view/409>
  12. Бахуринський В. С. Кримінально-правова відповідальність за вчинення рейдерства в Україні : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.08. Університет ДФС України. Київ, 2021. 23 с.
  13. Бахуринський, В. С. (2020). Суб'єктивні ознаки рейдерства у контексті кримінально-правової протидії. *Юридична наука*. (1(103), 5–11. URL: <https://doi.org/10.32844/2222-5374-2020-103-1.01>
  14. Гега П. Т., Пустовіт В. А. Сутність протиправного перерозподілу та відчуження власності в Україні (рейдерство). *Боротьба з організованою злочинністю і корупцією (теорія і практика)*. 2013. № 1. С. 29–36. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/boz\\_2013\\_1\\_6](http://nbuv.gov.ua/UJRN/boz_2013_1_6).
  15. Молодецький С. С. Сутність рейдерства та шляхи боротьби з ним. *Глобальні та національні проблеми економіки. Миколаївський національний університет імені В. О. Сухомлинського*. Випуск 6. 2015. С. 397–401. URL: <http://global-national.in.ua/archive/6-2015/82.pdf>
  16. Богатирьов І. Г. Рейдерство в Україні. Міф чи реальність. *Вісник прокуратури*. 2007. № 11. С. 124–128.
  17. Фальшовник Д. В. Рейдерство як різновид протидії законній господарській діяльності. *Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ. Серія юридична* / головний редактор В. В. Серета. Львів : ЛьвДУВС, 2014. Вип. 1. С. 312–321. URL: [https://www.lvduvs.edu.ua/documents\\_pdf/library/visnyku/nvsvy/01\\_2014/14fdvzgd.pdf](https://www.lvduvs.edu.ua/documents_pdf/library/visnyku/nvsvy/01_2014/14fdvzgd.pdf)
  18. Орлеан А. Щодо криміналізації рейдерства. *Вісник прокуратури*. Київ : ГПУ, 2007. № 8(74). С. 83–88.
  19. Варналій З. С. Роль державних інституцій в удосконаленні державного регулювання у сфері протидії рейдерству. *Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка. Економіка*. 2014. Вип. 1. С. 9–10. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/VKNU\\_Ekon\\_2014\\_1\\_4](http://nbuv.gov.ua/UJRN/VKNU_Ekon_2014_1_4)
  20. Варналій З. С. Рейдерство в Україні: передумови та шляхи подолання. *Соціально-економічна політика. Стратегічні пріоритети*. № 2 (3). 2007. С. 129–136. URL: [https://www.libr.dp.ua/text/sp2007\\_2\\_15.pdf](https://www.libr.dp.ua/text/sp2007_2_15.pdf)
  21. Чернявський С. С. Поняття та сутність рейдерства. Стан і перспективи поширення цього явища в Україні. *Розкриття та розслідування злочинів слідчими та оперативними працівниками органів внутрішніх справ* : зб. метод. рек. / С. С. Чернявський, О. Є. Користін,

- Я. В. Монастирський; за заг ред. П. В.Коляди. Київ : УВПД ГШ МВС України, 2010. С. 96–144.
22. Фінансово-економічний словник. А. Г. Загородний, Г. Л. Вознюк. 3-тє вид., доп. та переробл. Львів : Вид-во Львівської політехніки, 2011. 844 с.
23. Вашків О. П. Рейдерство як інституційна пастка: механізм утворення та поширення. *Науковий вісник Херсонського державного університету. Сер.: Економічні науки*. 2016. Вип. 19 (1). С. 9–11. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nvkhdu\\_en\\_2016\\_19%281%29\\_\\_3](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nvkhdu_en_2016_19%281%29__3).

УДК 342.9

DOI <https://doi.org/10.32782/ln.2023.20.22>

**Шопіна І. М.**

*доктор юридичних наук, професор,  
професор кафедри адміністративно-правових дисциплін  
Інституту права  
Львівський державний університет внутрішніх справ  
ORCID: 0000-0003-3334-7548*

## **ФОРМУВАННЯ КОРПОРАТИВНОЇ ДОБРОЧЕСНОСТІ ЯК МЕТА КАДРОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ УПРАВЛІННЯ В ОРГАНАХ НАЦІОНАЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ УКРАЇНИ**

**Постановка проблеми в загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими чи практичними завданнями.** Виконання складних завдань, які поставило перед Національною поліцією України виконання правоохоронних функцій в умовах повномасштабної збройної російської агресії, вимагає підвищення вимог до кадрового забезпечення цієї інституції. Поліцейські нині вимушені виконувати свою діяльність в умовах підвищених ризиків, що потребує удосконалення кадрового відбору на службу до Національної поліції, професійної підготовки, формування кадрового резерву тощо. Водночас динаміка відношення населення до корупції (94 % громадян вважають її широко розповсюдженою в державі [1]) свідчить про існування великої кількості проблем, пов'язаних з іміджем правоохоронних органів в очах громадськості. Однією з таких проблем є недостатня ефективність системи управління Національної поліції щодо мінімізації негативного впливу корупційних ризиків, притаманних поліцейській діяльності. Вказане обумовлює важливість дослідження проблеми корпоративної доброчесності у системному зв'язку з цілями кадрового забезпечення Національної поліції України та слугує підтвердженням актуальності здійснення наукових досліджень за даним напрямом.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій, у яких започатковано розв'язання визначеної проблеми.** Питання кадрової політики

та кадрового забезпечення публічного адміністрування в органах Національної поліції розглянув у своїх роботах К. Бугайчук, провів теоретико-правовий аналіз який вказаних категорій, визначив сутність та відмінність понять «кадри», «персонал», сформулював авторське визначення категорії «кадрове забезпечення публічного адміністрування в органах Національної України», визначив співвідношення категорій «кадрова політика» та «кадрове забезпечення», проаналізований зміст кадрової роботи та роботи з кадрами в системі Національної поліції України [2].

В. Галунько і О. Шкута вказують, що одним із секторів національної безпеки, який потребує реформування та сталих заходів у боротьбі із корупцією слід назвати систему МВС України. За 2020 рік працівниками системи МВС було скоєно 142 корупційних правопорушення кримінальної спрямованості. Враховуючи, що дана статистика не відображає притягнення посадових осіб системи МВС до адміністративної відповідальності за корупційні правопорушення, а також те, що корупція є латентним явищем, автори доходять висновку, що ця цифра не остаточна та показує лише малу частку в системі цих правопорушень. Науковці проаналізували Політику НАТО з виховання доброчесності і на підставі здійсненого аналізу сформулювали перспективні напрями протидії корупції в системі МВС України [3].



І. Дрок виділив загальні властивості, яким має відповідати кадрова політика Національної поліції в умовах правового режиму воєнного стану, до яких віднесено стратегічний характер, комплексність, професіоналізм персоналу, спеціалізацію персоналу, безперервність, злагодженість, та робить висновок, що, незважаючи на більше, ніж місяць перебування України у стані війни, кадрова політика Національної поліції за таких умов перебуває досі на стадії свого становлення, а її загальні засади лише наразі формуються [4].

Групою американських і румунських вчених, до якої входили В. Андреєску, Д.Г. Кілінг, Г.Ф. Віто, Г. Ф. та М.К. Войніч, було проведено масштабне порівняльне дослідження, в якому розглядаються різні типи корупції в поліцейських структурах залежно від різних типів культур. У дослідженні увага концентрувалася навкруги питань про переконання поліцейських в необхідності покарань за правопорушення і готовності повідомляти про них. Для вимірювання доброчесності поліцейських застосовувалися експериментальні методи, за результатами яких було визначено, що румунські поліцейські мають вищий рівень толерантності до неправомірної поведінки поліції, ніж їхні американські аналоги [5].

Однак слід зазначити, що питання формування доброчесності і інтолерантності до корупції розглядалося у наукових працях на індивідуальному рівні або на рівні систем управління. Рівень корпоративної культури, на якому формуються і передаються наступним поколінням працівників професійні цінності, залишився поза увагою дослідників і потребує окремих наукових розвідок.

**Формування цілей статті (постановка завдання).** Метою статті є визначення поняття та рівнів реалізації доброчесності, а також визначення особливостей формування корпоративної доброчесності як мети кадрового забезпечення управління в органах Національної поліції України.

**Виклад основного матеріалу.** Поняття кадрового забезпечення має досить широ-

кий діапазон розуміння у різних наукових та навчально-методичних джерелах. Традиційно виокремлюють широкий та вузький підходи до вивчення сутності цього феномену [6].

Вузький підхід до сутності кадрового забезпечення фактично ототожнює його з діяльністю кадрових служб Національної поліції. У межах цього підходу кадрове забезпечення розуміється як сукупність дій щодо прийняття на службу, переміщення на інші посади, зарахування у кадровий резерв, звільнення зі служби в Національній поліції, а також дисциплінарна практика. Вивчення діяльності з кадрового забезпечення у вузькому ракурсі може бути корисним для розуміння існуючих проблем та напрямів вдосконалення функціонування кадрових підрозділів Національної поліції. Разом з тим, такий підхід не дозволяє розглянути якість відбору та службового просування поліцейських у системному зв'язку з тими явищами, які безпосередньо не пов'язані з кадровими процесами, як-то, наприклад, динаміка криміногенної ситуації, довіра населення до Національної поліції України тощо.

Широкий підхід передбачає розуміння кадрового забезпечення у системному зв'язку з явищами, які безпосередньо не пов'язані з діяльністю кадрової служби, але є наслідками кадрової політики, пов'язаної з рекрутацією, відбором, професійним навчанням, системою оцінювання професійних досягнень поліцейських. Однією із складових кадрового забезпечення у широкому розумінні є політика органів і підрозділів Національної поліції щодо мінімізації негативного впливу корупційних ризиків.

Важливим елементом кадрового забезпечення є кадрова політика органу публічної влади, в якій знаходять своє втілення бажані моделі професіонала, які використовуються для створення критеріїв придатності до публічної служби за певним напрямом. Кадрова політика включає пріоритети комплектування органів та підрозділів, які можуть мати зовнішній, внутрішній або змішаний характер. Так, якщо публічна

інституція обирає як пріоритет комплектування своїх підрозділів із зовнішніх джерел, то перевага надається особам, які пройшли навчання та здобули певний освітній рівень у закладах освіти, які не належать до сфери управління цієї інституції. Перевагою зовнішнього методу комплектування є постійне кількісне та якісне оновлення кадрового складу за рахунок використання надбань різних суб'єктів освітньої діяльності. Водночас за таких умов потрібні додаткові зусилля, витрачені на адаптацію персоналу до вимог конкретної професії та спеціальності з їх специфічними корпоративними, дисциплінарними, комунікативними та іншими вимогами.

У разі, якщо комплектування кадрового складу здійснюється переважно за рахунок внутрішніх джерел, орган публічної влади розвиває власну систему закладів освіти. Так, Національна поліція України здійснює підготовку персоналу у відомчих університетах, де з першого курсу до здобувачів освіти висуваються специфічні дисциплінарні та інші вимоги, які значно скорочують тривалість майбутньої адаптації правоохоронців до роботи в органах та підрозділах цієї правоохоронної структури. Ще однією перевагою використання внутрішнього методу комплектування є можливість гнучко змінювати зміст підготовки та кількість фахівців за певними спеціальностями, залежно від потреб, які виникають в різних регіонах та в різних підрозділах Національної поліції. Разом з тим, слід відзначити наявність труднощів, які супроводжують орієнтацію на внутрішні методи комплектування кадрового складу. До таких труднощів належить гомогенність етичного середовища організації, що може породжувати тенденції стагнації та недостатньо гнучкість поліцейських підрозділів у разі формування нових викликів.

Опора на змішаний спосіб формування кадрового складу, який передбачає поєднання зовнішніх та внутрішніх джерел, безумовно, підвищує рівень корпоративної конфліктності, пов'язаної з наявністю різних професійних

позицій та стандартів діяльності. Разом з тим, в умовах постійно змінюваного зовнішнього середовища, така конфліктність носить, на нашу думку, позитивний характер внаслідок врахування у кадровій політиці різноспрямованих тенденцій та векторів, які у сукупності збагачують внутрішню корпоративну культуру і дозволяють формувати гармонічну модель професіонала. Безумовно, для того, щоб соціальна конфліктність у кадровому забезпеченні набувала позитивного характеру, необхідно забезпечувати керованість процесів адаптації та інтеграції молодих фахівців, інтеріоризацію у них цінностей поліцейської діяльності.

Взаємодія різних факторів під час адаптації особового складу до діяльності в органах та підрозділах Національної поліції знаходить свій вияв на рівні формування корпоративної культури. Кожному правоохоронному органу притаманні власні корпоративні цінності, які можуть носити як писаний, так і неписаний характер, і відображати місію та принципи діяльності певної інституції, її персоналу, а також діяння, які є неприпустимими з точки зору корпоративних стандартів. Останнім часом норми корпоративної етики знаходять свої відображення в різноманітних етичних кодексах, окремих для різних інституцій, разом з тим слід сказати, що норми, закріплені в таких документах, і реальні корпоративні норми можуть бути нетотожними. Етичні кодекси містять у собі ідеальний стан розуміння корпоративної культури і корпоративних стандартів, стан, до якого мають прагнути системи управління та персонал установи, підприємства організації. У той же час реальні корпоративні норми можуть передбачати значне відхилення від такого ідеального стану, і складатися з прийнятних з точки зору персоналу організації варіантів поведінки, які можуть відхилятися від нормативної, межувати з деліктною або навіть нести у собі ознаки правопорушення.

Роль корпоративної культури у формуванні особистості професіонала є надзвичайно високою, оскільки навіть за умови наявності у молодого фахівця необхідних задатків для здійснення

діяльності відповідно до високих морально-етичних стандартів, тривале перебування у середовищі, в якому такі стандарти знецінені, сприяє виникненню деформацій, які достатньо добре дослідженні у наукових роботах [7].

Особливо важливою сферою, в якій корпоративні стандарти відіграють надзвичайно велику роль, є сфера доброчесності та здійснення діяльності на основі суворого додержання правових принципів верховенства права та справедливості [8]. Корпоративна доброчесність є необхідною умовою формування та підтримання в Національній поліції України інтелерантності до корупції як внутрішнього стандарту діяльності, який знаходить свій прояв у всіх формальних, і, головне, неформальних відносинах, що виникають у середині управлінської системи. За таких умов зменшується потреба у зовнішньому контролі за діяльністю поліцейських з точки зору мінімізації корпоративних ризиків та корупційних і пов'язаних з корупцією правопорушень.

Якщо корпоративна доброчесність набуває сталого характеру, всі елементи управлінської системи починають витісняти явища непотизму, фаворитизму, суб'єктивності під час оцінювання результатів діяльності. Підлегли починають виконувати функцію контролю за своїм керівником з точки зору додержання ним антикорупційного законодавства, і у випадку порушення ним правових приписів звертаються до компетентних антикорупційних органів з вимогою припинити такі порушення.

Безумовно для української корпоративної поліцейської культури таке явище не є органічним, однак слід враховувати, що майже століття правоохоронна діяльність на українських землях відбувалася у межах радянської, корумпованої на централізованому рівні моделі. Тобто декілька поколінь правоохоронців сформувалися із сталим переконанням щодо цінності корупційного способу поведінки як невід'ємного елементу діяльності правоохоронного органу, при цьому найбільш небезпечною рисою таких переконань було толерантне ставлення до підміни правових

вимог вимогами керівництва (так зване телефонне право). Таке деформоване розуміння законності розповсюджувалося як на правоохоронну, так і на судову систему, про що свідчать численні вирoki правозахисникам, поміщення здорових осіб на примусове лікування до психіатричних лікарень у разі, якщо вони не поділяли позицію щодо керівної ролі комуністичної партії, тощо. Отже, за три десятиліття які минули з моменту проголошення Незалежності, наша держава зробила досить великий крок на шляху розбудови антикорупційної системи. Але не слід очікувати, що антикорупційна корпоративна культура легко та безперешкодно сформується після багатьох десятиліть примусового насадження корупції в її радянському розумінні. Це складний і тривалий процес який потребує здійснення комплексу послідовних дій, перш за все на рівні державної антикорупційної політики.

**Висновки на підставі проведеного дослідження та перспективи подальших розвідок у цьому напрямку.** Доброчесність – це послідовна реалізація у професійній та приватній сфері визнаних державою і суспільством морально-етичних цінностей, принципів та стандартів. Доброчесність має два основних рівня реалізації: індивідуальний (особистий) і корпоративний. Корпоративну доброчесність слід розуміти як закріплення на рівні свідомості більшої частини персоналу органу (підприємства, установи, організації) думок, уявлень та переконань про неприпустимість корупції, непотизму та фаворитизму. Формування корпоративної доброчесності як мета кадрового забезпечення управління в органах Національної поліції України уявляє собою узгоджену систематичну діяльність із закріплення та сприяння інтеріоризації у персоналі інтолерантності до корупції, принципів верховенства права та справедливості.

Напрямами подальших наукових досліджень мають стати визначення факторів, які гальмують процеси формування корпоративної доброчесності та інтолерантності до корупції в правоохоронних органах України.

### Анотація

**Метою статті** є визначення поняття та рівнів реалізації доброчесності, а також з'ясування особливостей формування корпоративної доброчесності як мети кадрового забезпечення управління в органах Національної поліції України.

Розглянуто вплив кадрового забезпечення на стан корпоративної культури правоохоронних органів. Виокремлено три види джерел комплектування кадрового складу та акцентовано увагу на їх відмінностях. З'ясовано, що корпоративна доброчесність є необхідною умовою формування та підтримання в Національній поліції України інтелерантності до корупції як внутрішнього стандарту діяльності. Такий стандарт знаходить свій прояв у всіх формальних і неформальних відносинах, що виникають у середині управлінської системи. За таких умов зменшується потреба у зовнішньому контролі за діяльністю поліцейських, мінімізуються корупційні ризики.

У статті міститься визначення поняття доброчесності як послідовної реалізації у професійній та приватній сфері визнаних державою і суспільством морально-етичних цінностей, принципів та стандартів. Доброчесність має два основних рівня реалізації: індивідуальний (особистий) і корпоративний. Корпоративну доброчесність слід розуміти як закріплення на рівні свідомості більшої частини персоналу органу (підприємства, установи, організації) думок, уявлень та переконань про неприпустимість корупції, непотизму та фаворитизму. Обґрунтовано, що формування корпоративної доброчесності як мета кадрового забезпечення управління в органах Національної поліції України уявляє собою узгоджену систематичну діяльність із закріплення та сприяння інтеріоризації у персоналу інтолерантності до корупції, принципів верховенства права та справедливості.

**Ключові слова:** кадрове забезпечення, кадрова політика, персонал, Національна поліція України, доброчесність, корупція, управління.

### **Shopina I. M. Formation of corporate integrity as a purpose of staffing management in National Police bodies of Ukraine**

#### **Summary**

The purpose of the article is to define the concept and levels of implementation of integrity, as well as to determine the specifics of the formation of corporate integrity as a goal of personnel support for management in the National Police of Ukraine.

The impact of personnel support on the state of corporate culture of law enforcement agencies is considered. Arguments are given that corporate integrity is a necessary condition for the formation and maintenance of intelligence towards corruption as an internal standard of activity in the National Police of Ukraine. Such a standard finds its manifestation in all formal and informal relations that arise in the middle of the management system. Under such conditions, the need for external control over the activities of the police is reduced, and corruption risks are minimized.

The article contains a definition of the concept of integrity as a consistent implementation in the professional and private sphere of moral and ethical values, principles and standards recognized by the state and society. Virtue has two main levels of implementation: individual (personal) and corporate. Corporate integrity should be understood as the consolidation of thoughts, ideas and beliefs about the inadmissibility of corruption, nepotism and favoritism at the level of consciousness of most of the personnel of the body (enterprise, institution, organization). The formation of corporate integrity as a goal of personnel support for management in the National Police of Ukraine represents a coordinated systematic activity to consolidate and promote the internalization of intolerance to corruption, the principles of the rule of law and justice among the staff.

**Key words:** human resources, personnel policy, personnel, National Police of Ukraine, integrity, corruption, management.

**Список використаних джерел:**

1. Стан корупції в Україні 2023: сприйняття, досвід, ставлення. URL: <https://engage.org.ua/stan-koruptsii-v-ukraini-2023-spryjniattia-dosvid-stavlennia/> (дата звернення: 20.08.2023)
2. Бугайчук К. Кадрова політика та кадрове забезпечення публічного адміністрування в органах Національної поліції. *Підприємництво, господарство і право*. 2019. № 5. С. 125–131. DOI <https://doi.org/10.32849/2663-5313/2019.5.22>
3. Галуцько В.М., Шкута О.О. Доброчесність: важливий напрям протидії корупції в системі МВС. *Юридичний бюлетень*. 2022. № 25. С.106–115.
4. Дрок І. Кадрова політика Національної поліції України в умовах війни. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія: Право*. 2022. № 70. С. 318–323. DOI: <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2022.70.50>
5. Andreescu V., Keeling D. G., Vito G. F., & Voinic M. C. Romanian and American police officers' perceptions of professional integrity and ethical behavior. *Revista Romana de Sociologie*. 2012. № 23(3/4). С. 185–207.
6. Венедиктов В. С. Організаційно-правові засади професійної підготовки персоналу органів внутрішніх справ України : наук.-практ. посіб. / В. С. Венедиктов, М. І. Іншин, М. М. Клемпарський ; за заг. ред. проф. В. С. Венедиктова. Харків : Вид-во Нац. ун-ту внутр. справ, 2003. 212 с.
7. Боднар В.Є. Детермінанти професійної деформації працівників Національної поліції України. *Юридичний бюлетень*. 2018. № 8. С. 283–291.
8. Zaitsev M., Shopina I., Khrystynchenko N., Koropatnik I., Khomiakov D. Development of Integrity and Intolerance to Corruption in the System of Preparation for Military Service. *Journal of Curriculum and Teaching*. 2022. Vol 11, No 3. Pp. 112–120. DOI: <https://doi.org/10.5430/jct.v11n3p112>.

УДК 342

DOI <https://doi.org/10.32782/ln.2023.20.23>

Урда В. М.

*студент кафедри конституційного права  
Київський національний університет  
імені Тараса Шевченка*

## ОСОБЛИВОСТІ РЕАЛІЗАЦІЇ МІЖНАРОДНОГО СТАНДАРТУ ВІЛЬНОГО ВИБОРЧОГО ПРАВА В УКРАЇНІ

Глобалізаційні процеси у кінці ХХ та на початку ХХІ століть сформувалися у потужний фактор, що вплинув на подальший розвиток людської цивілізації. Вступаючи в нове тисячоліття, людство почало усвідомлювати себе як єдине ціле і своє майбутнє бачить у русі від співтовариства держав до єдиної людської спільноти, що відображається у зростаючій увазі гуманітарної проблематики до питань прав людини.

На відміну від колишнього соціоцентричного формується людиноцентричний підхід. Реальність прав людини та їх закріплення на міжнародному рівні, характеризує правову природу сучасних держав, призводить до еволюційного оновлення публічної влади, протидіє формуванню авторитарних та тоталітарних режимів і сприяє сталому розвитку світового співтовариства.

При цьому, частиною широкого переліку закріплених міжнародними актами загальноновизнаних прав і свобод людини і громадянина є політичні права і свободи, а серед них – виборчі права громадян. Саме закріплені міжнародними актами виборчі права: активне та пасивне – є першоосновою для формування сучасних міжнародних стандартів виборчого права. Тобто поява міжнародних виборчих стандартів як правової категорії пов'язана насамперед із розвитком концепції прав людини та виникненням наднаціональних інституцій, що забезпечують їх захист. Можна сказати, що міжнародні виборчі стандарти – це прямий наслідок вироблених міжнародним співтовариством

міжнародних стандартів у сфері прав людини взагалі.

Проблематика міжнародних виборчих стандартів, взаємодія міжнародного права з внутрішньою правовою системою держави вже була предметом активних досліджень та дискусій, зокрема, таких науковців, як М.О. Баймуратова, І.П. Бутка, М.А. Бучина, Г.Б. Волошенюка, І.А. Грицяка, В.І. Дунаєва, Т.М. Заворотченка, К.В. Ісірової, С.В. Кальченка, В.М. Кампо, Ю.Б. Ключковського, М.І. Козюбри, В.О. Корнієнка, Б.Я. Кофмана, А.Р. Крусяна, О.В. Марцеляка, М.І. Мельника, В.Ф. Нестеровича, Н.Р. Ніжника, А.А. Накітінського, А.Ю. Олініка, М.П. Орзіха, М.В. Охендовського, В.П. Пилипишина, В.Ф. Погорілка [4], С.П. Погребняка, Л.І. Радченка, П.М. Рабінючича, М.М. Рябця, К.О. Савчука, А.О. Селіванова, С.Г. Серьогіна, М.І. Смоковича, В.І. Співака, М.І. Ставнійчука, Т.В. Степенка, В.Я. Тація, Д.С. Терлецького, О.Ю. Тодики, О.В. Токара-Остапенка, В.Л. Федоренка, М.В. Цвіка, П.Ф. Чалого, Ю.В. Чемсака, Л.А. Шалланда, В.М. Шаповал, В.Є. Шеверевої, Ю.С. Шемшученка, В.Д. Яворського та інших.

При цьому, одним із основних міжнародних стандартів виборчого права є стандарт вільного виборчого права.

Так, перше загальнообов'язкове для держав-учасниць закріплення стандарт вільного виборчого права отримав на рівні Міжнародного пакту про громадянські та політичні права 1966 р., який закріпив право громадян на вільне волевиявлення. Відповідно до ст. 25 зазначеного міжнародного акту, вільне

волевиявлення є одним із критеріїв легітимності виборів нарівні з іншими принципами, положеннями та гарантіями, згідно з якими проводяться вибори та формується демократична держава [6, с. 119].

Вперше принцип вільних виборів отримав тлумачення Європейського Суду з прав людини у судовому рішенні у справі «Матьє-Моен і Клейфайт проти Бельгії» [2] 1983 р. Суд зазначив, що держава має широку сферу для введення різних обмежень у сфері дії даного принципу, проте ці обмеження «не повинні перешкоджати вільному волевиявленню народу при виборі законодавчої влади».

Такий висновок був зроблений Європейським Судом при вирішенні справи «Герст проти Сполученого Королівства» [1]. При розгляді даної справи ЄСПЛ було зроблено висновок, що обмеження прав людини не повинні перешкоджати вільному волевиявленню народу при виборі законодавчої влади, тобто вони мають відображати підтримку цілісності та ефективності процедури виборів, спрямованої визначення волі народу у вигляді загального виборчого права, або не перешкоджати прояву цієї підтримки.

Основні засади виборчого права є організаційними засадами побудови політичного процесу у демократичній державі. Вільні вибори поряд із іншими принципами утворюють «каркас» виборчого права [8, с. 38].

Зважаючи на конституційну значущість даного принципу, необхідно розкрити його правову та організаційну сутність.

Змістовне наповнення принципу вільних виборів розкривається у таких формах як:

1) свобода участі у виборах: громадянин суб'єктивно визначає межі використання своїх виборчих прав – брати участь у виборах чи ні, наприклад, на стадії голосування; набувати або не набувати статусу учасника виборчого процесу, наприклад, кандидата, довіреної особи, спостерігача, члена виборчої комісії тощо;

2) свобода формування своєї політичної поведінки: виборець самостійно формує

свою політичну позицію і на цій підставі робить свій вибір за яких кандидатів або за які виборчі об'єднання голосувати або ставити свій підпис у підписних листах;

3) кандидат як учасник виборчого процесу визначає зміст передвиборчої агітації та формат своєї виборчої кампанії;

4) свобода голосування: держава повинна забезпечити виборцю можливість висловити свою позицію без тиску, проводячи голосування у спеціально відведених для цього місцях [8, с. 73].

При цьому, важливо акцентувати увагу, що принцип вільних виборів не повинен трактуватись як абсолютний. Існує маса винятків, встановлених принципами рівних і справедливих виборів.

Зокрема, згідно із практикою Європейського суду з прав людини, допустиме запровадження обов'язкового вотуму на виборах. Також принцип вільних виборів може бути не дотриманий у випадку повної відсутності будь-яких бар'єрів, що перешкоджають участі у виборах тих кандидатів, які можуть використовувати виборчу кампанію, наприклад, для комерційної реклами. У разі участі у виборах значної кількості кандидатів виборцю може знадобитися значний час для заповнення та подання бюлетеня, цілком можливі помилки під час такого голосування [3, с. 11].

При цьому, стандарт вільних виборів закріплено також на рівні національного законодавства.

Так, згідно із ч. 2 ст. 1 Виборчого кодексу України, вибори є вільними і відбуваються на основі загального, рівного і прямого виборчого права шляхом таємного голосування [5].

При цьому, важливо відмітити, що станом на сьогодні це не винятково декларативно закріплений стандарт. Україна шляхом діяльності уповноважених органів державної влади здійснює активну діяльність із розвитку реалізації та вдосконалення даного стандарту.

Зокрема, необхідно звернути увагу на щорічні звіти Центральної виборчої комісії

у яких відображення діяльності даного органу за рік, зокрема й в контексті процесу впровадження в національне законодавство міжнародних виборчих стандартів та міжнародної співпраці в окресленій сфері. Відповідно до звіту ЦВК за 2021 рік [7] з метою вирішення найбільш нагальних питань Центральна виборча комісія постановами зверталася до Комітету Верховної Ради України з питань організації державної влади, місцевого самоврядування, регіонального розвитку та містобудування з метою законодавчого врегулювання таких питань: встановлення критеріїв можливості проведення виборів (пропозиція щодо вдосконалення законодавчого врегулювання порядку вирішення питання встановлення неможливості забезпечення підготовки та проведення місцевих виборів відповідно до вимог Виборчого кодексу України на); визначення додаткової підстави для дострокового припинення повноважень депутатів місцевих рад; фінансування повторних і проміжних місцевих виборів; всеукраїнський референдум.

У сфері вдосконалення саме міжнародного вектору у 2021 році ЦВК було організовано: 38 заходів у рамках проєктів міжнародної технічної допомоги «Програма ефективної та відповідальної політики (U-RAP), «Зміцнення законодавчих та виборчих процесів шляхом посилення громадської участі та надання технічної допомоги (ELECT)», «Забезпечення ефективної участі громадян у впровадженні реформ для гендерної рівності», «Прогрес України через демократичні вибори та змістовну участь (UADEM)», які ЦВК виконує разом із Міжнародною фундацією виборчих систем; 10 заходів у рамках проєкту міжнародної технічної допомоги «Посилення кібербезпеки і прозорості виборчих процесів в Україні», що реалізує Центральна виборча комісія спільно з Координатором проєктів ОБСЄ в Україні; 10 заходів у рамках проєкту міжнародної технічної допомоги «Підтримка прозорості, інклюзивності та чесності виборчої практики в Україні», який здійснює Цен-

тральна виборча комісія спільно з Офісом Ради Європи в Україні [7].

На сьогодні можемо зазначити, що незважаючи на повномасштабну військову агресію на території нашої держави, яку розпочала 24 лютого 2022 року Російська Федерація, Україна продовжує розвивати та вдосконалювати національне виборче законодавство відповідно до міжнародних виборчих стандартів, зокрема стандартів Європейського Союзу.

Відповідно до звіту Центральної виборчої комісії за 2022 рік [7], у французькому місті Страсбург делегація ЦВК прийняла участь у складі парламентсько-урядової делегації України у багатосторонньому діалозі високого рівня під назвою «Добре демократичне врядування в Україні: досягнення, виклики та шлях вперед у повоєнний період», Всесвітньому форумі за демократію та зустрічах з керівництвом Ради Європи Парламентської асамблеї Ради Європи.

Основною метою даного діалогу було досягнення згоди між головними національними зацікавленими сторонами необхідних подальших дій вдосконалення нормативно-правової бази в сфері виборів та багаторівневого урядування (у контексті належних практик і європейських стандартів). Зі сторони Центральної виборчої комісії було наголошено на таких важливих аспектах як: забезпечення необхідних умов проведення післявоєнних виборів (зокрема, вільних та безпечних); українці за кордоном та велика кількість внутрішньо переміщених осіб; створення необхідних умов для складання та уточнення списків виборців, а також актуалізація Реєстру.

У 2022 році міжнародна співпраця в основному передбачала інформування міжнародної спільноти про злочини РФ, що посягають на світові демократичні цінності, а також на заклик демократичних держав припинити будь-яку співпрацю з державами-агресорами, а міжнародні організації, що займаються виборами, вилучити зі свого складу виборчі органи російської федерації та білорусі.



Після 24 лютого 2022 року Центральною виборчою комісією щоденно надавалася консультативна допомога органам ведення Реєстру щодо їхнього функціонування під час дії воєнного стану; постійно проводився моніторинг діяльності органів ведення Реєстру, збереження обладнання, переданого їм для забезпечення функціонування Реєстру; постійно проводився збір та аналіз інформації стосовно проблемних питань, що виникали під час ведення діяльності у відділах ведення та відділах адміністрування Реєстру [7].

Також варто зазначити, що в останні роки Центральною виборчою комісією було здійснено наступні кроки щодо реалізації міжнародних виборчих стандартів у національному законодавстві України:

- організовано роботу щодо здійснення наглядової діяльності за реалізацією проекту міжнародної технічної допомоги «Посилення прозорості та кібербезпеки виборчих процесів в Україні» відповідно до Плану співпраці між Координатором проектів ОБСЄ в Україні в сфері діяльності пов'язаної з організацією та проведенням виборів та Центральною виборчою комісією;

- розроблено Стратегічний план на період 2020-2025 рр., виконання якого сприятиме створенню умов для запровадження новітніх виборчих технологій в Україні, що допоможе, в тому числі, реалізувати стандарт вільних виборів. Зокрема, вказаним документом передбачено Стратегічну мету, що полягає у аналізі можливостей впровадження новітніх технологій у виборчий процес, впровадження найбільш вдалих практик [9].

Також Міністерством цифрової трансформації сформовано ряд важливих ініціатив, серед яких: проведено дослідження разом із Міжнародною фундацією виборчих систем щодо необхідності запровадження нових виборчих технологій в Україні; створено першу концепцію законопроекту від депутатів Комітету цифрової трансформації Верховної Ради України; сформовано робочу групу, яка працює над законопроектом; напрацьо-

вано концепцію пілотного електронного голосування на закордонних виборчих дільницях; розроблено проект The Vote, що має на меті створення можливості електронного голосування на виборах у 2024 році в Україні [10].

Вся зазначена вище діяльність спрямована на одну мету: законодавство про вибори будь-якої демократичної держави має сформулювати можливість кожної нації досягти певної політичної мети шляхом вільних та справедливих виборів відповідно до положень міжнародного права.

**Висновок.** В умовах сьогодення нашою державою було зроблено важливі кроки у впровадженні та реалізації міжнародних виборчих стандартів шляхом їхньої імплементації у виборче законодавство України. Це стосується, в тому числі, стандарту вільного виборчого права. Зокрема прийняття Виборчого кодексу України значно сприяло стабілізації та подоланню неозначності застосування виборчих норм.

Однак з іншої сторони, аналізуючи положення чинної на даний момент вітчизняної нормативно-правової бази можемо стверджувати про незавершеність вказаного процесу. Вибори є одним із ключових елементів справжньої демократії, саме тому для повноцінного входження України до спільноти демократичних європейських держав є необхідним приведення як чинного виборчого законодавства, так і практики проведення виборів у відповідність до існуючих міжнародних виборчих стандартів.

Існуюча у світі нормативно-правова регламентація можливості застосування новітніх інформаційних технологій на різних стадіях організації та проведення виборів, а також формування в зазначеній сфері міжнародних актів, які містять відповідні стандарти та вимоги, надає можливість вести мову про їхній значний вплив на формування уніфікованого підходу до поняття та критеріїв вільних та демократичних виборів. Таким чином, разом із майбутнім закріпленням та впровадженням у чинному виборчому законодавстві України новітніх інформаційних

технологій значно підвищиться рівень імплементації стандарту вільних виборів, а також ефективний контроль за підрахунком голосів виборців; забезпечення прив'язки виборця до відповідної території на місцевих виборах;

організація попередньої реєстрації виборців; забезпечення безпосередності та безпеки голосування; розробка заходів, що спрямовані на зниження рівня фальсифікацій під час електронного голосування та ін.

### Анотація

У статті проаналізовано поняття та роль міжнародних стандартів виборчого права на підставі аналізу чинного міжнародного та національного виборчого законодавства. Визначено міжнародне та національне джерела правового закріплення принципу вільних виборів. Проаналізовано поняття, зміст та складові міжнародного стандарту вільних виборів. Аналізується правова природа міжнародного стандарту вільних виборів. Наводиться проміжний підсумок, що міжнародний стандарт вільних виборів також має певні закономірні обмеження та не може трактуватися як такий, що носить абсолютний характер. Досліджується практика Європейського суду з прав людини на предмет трактування найбільш важливих аспектів міжнародного стандарту вільних виборів.

Надалі виклад матеріалу в статті призначено висвітленню питання імплементації міжнародного стандарту вільних виборів в Україні. Стверджується, що незважаючи на його нормативно-правове закріплення у Виборчому кодексі України, також здійснюється його активна реалізація та вдосконалення на практиці.

Зокрема, Центральна виборча комісія (ЦВК) як постійно діючий колегіальний державний орган, наділений повноваженнями в сфері організації та проведення виборів в Україні, здійснює активну діяльність у напрямку вдосконалення практики застосування чинного виборчого законодавства.

Так, ця діяльність включає проведення нарад, семінарів, тренінгів консультацій на центральному та на місцевому рівні; підвищення обізнаності населення у сфері виборчих стандартів та законодавства. Здійснюється робота в напрямку підвищення професіоналізму та обізнаності фахівців в галузі виборчого права та процесу, які беруть участь в останньому та забезпечують його належне функціонування.

Надзвичайно важливим вектором є міжнародний вектор. Саме в даному контексті Центральна виборча комісія України бере участь у численних міжнародних заходах щодо підтримки та розвитку міжнародних виборчих стандартів. При цьому, така діяльність здійснюється в тому числі за умов воєнного стану в Україні.

Важливо відзначити, що станом на сьогодні також важливою є співпраця Центральної виборчої комісії з Міністерством цифрової трансформації України. Адже забезпечення реалізації стандарту вільних виборів станом на сьогодні нерозривно пов'язане із запровадженням діджиталізації виборчого процесу в Україні.

**Ключові слова:** стандарт, вибори, вільні вибори, Центральна виборча комісія.

### **Urda V. M. Peculiarities of Implementation of the International Standard of Free Suffrage in Ukraine**

#### **Summary**

The article analyses the concept and role of international standards of electoral law based on the analysis of current international and national electoral legislation. The author identifies international and national sources of legal consolidation of the principle of free elections. The concept, content and components of the international standard of free elections are analysed. The legal nature of

the international standard of free elections is analysed. An interim conclusion is drawn that the international standard of free elections also has certain natural limitations and cannot be interpreted as absolute. The author examines the case law of the European Court of Human Rights with a view to interpreting the most important aspects of the international standard of free elections.

Subsequently, the article is aimed at highlighting the issue of implementation of the international standard of free elections in Ukraine. It is argued that despite its legal enshrining in the Electoral Code of Ukraine, it is also being actively implemented and improved in practice.

In particular, the Central Election Commission (CEC), as a permanent collegial state body vested with the authority to organise and conduct elections in Ukraine, is actively working to improve the practice of applying the current electoral legislation.

Thus, these activities include holding meetings, seminars, trainings and consultations at the central and local levels; raising public awareness of electoral standards and legislation. Work is being carried out to increase the professionalism and awareness of specialists in the field of electoral law and process who participate in the latter and ensure its proper functioning.

An extremely important vector is the international vector. It is in this context that the Central Election Commission of Ukraine participates in numerous international events to support and develop international electoral standards. At the same time, such activities are carried out, among other things, under martial law in Ukraine.

It is important to note that the cooperation of the Central Election Commission with the Ministry of Digital Transformation of Ukraine is also important today. After all, ensuring the implementation of the free elections standard is currently inextricably linked to the introduction of digitalisation of the electoral process in Ukraine.

**Key words:** standard, elections, free elections, Central Election Commission.

#### Список використаних джерел:

1. Case of Hirst v. United Kingdom (№ 2) / European Court for Human Rights. Judgment of 6 October 2005. URL: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-70442>
2. Case of Mathieu-Mohin and Clerfayt v. Belgium / European Court for Human Rights. Judgment of 2 March 1987. URL: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-57536>
3. Election Observation Handbook / 5th ed. Warsaw : OSCE/ODIHR, 2005. P. 19.
4. Виборче право України: навч. посіб. / за ред. В.Ф. Погорілка, М.І. Ставнійчук. Київ : Парламентське вид-во, 2003. С. 91.
5. Виборчий кодекс України : Закон України від 19 грудня 2019 року № 396-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/396-20#Text>
6. Загальний коментар статті 25 Міжнародного пакту про громадянські і політичні права / Комітет з прав людини ООН. Науково-практичний коментар Закону України «Про вибори Президента України» / за ред. Ю. Ключковського. Київ : Парламентське вид-во, 2004. С. 395.
7. Звіт Центральної виборчої комісії за 2021 рік. *Офіційний веб-сайт Центральної виборчої комісії*. URL: <https://cvk.gov.ua/zviti-tsentralnoi-viborchoi-komisii.html>
8. Козюбра М.І., Погребняк С.П., Цельєв О.В., Матвєєва Ю.І. Загальна теорія права : підручник / за заг. ред. М.І. Козюбри. Київ : Ваіте, 2015. С. 72.
9. Токар-Остапенко О.В. Електронне голосування: перспективи впровадження в Україні. *Національний інститут стратегічних досліджень : аналітичний матеріал*. URL: <https://niss.gov.ua/sites/default/files/2021-02/tokar-1.pdf>
10. Чемсак Ю.В. Виборче законодавство України: особливості розвитку та сучасний стан. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2021. № 12. С. 88. URL: [http://www.lsej.org.ua/12\\_2021/19.pdf](http://www.lsej.org.ua/12_2021/19.pdf)

УДК 342

DOI <https://doi.org/10.32782/ln.2023.20.24>

**Щербанюк О. В.**

*доктор юридичних наук, професор,  
завідувач кафедри процесуального права  
Чернівецького національного університету імені Юрія Федьковича,  
професор Вільнюського університету  
<https://orcid.org/0000-0002-1307-2535>*

## «ДЕМОКРАТІЯ УЧАСТІ» НАРОДУ У ЗАКОНОТВОРЧІ ПРОЦЕСИ: МІЖНАРОДНИЙ ДОСВІД

**Постановка проблеми.** Демократія є історичним поняттям. Вона сама по собі не є кінцевою цінністю, а засобом і інструментом реалізації сутнісних цінностей людського співіснування, які в основному трансформуються в фундаментальні права людини. Таким чином, в тій мірі, в якій існує соціальна еволюція, її зміст збагачується. Таким чином, демократія не є просто абстрактним і статичним політичним поняттям, а є процесом утвердження народу і гарантії основних прав, які народ завойовує в ході історії. Її основоположними принципами є «народний суверенітет, згідно з яким народ є єдиним джерелом влади».

**Метою статті** є дослідження терміну «демократія участі» народу в законодавчій процедурі та аналіз міжнародного досвіду.

**Виклад основного матеріалу.** Термін «демократія участі» є нещодавнім винаходом. Вперше він з'являється в англосаксонському світі в 1960-х роках, де кілька авторів теоретизують цей принцип в деяких видатних працях політичної філософії [1]. Дослівно, однак, вираз абсурдно. Це плеоназм. Як ми можемо уявити собі демократію, яка не є учасницькою по суті? Як ми можемо вважати, що необхідно згадати докази того, що функціонування демократичної системи вимагає певної міри участі народу у визначенні колективного вибору? Фактично, використання цього поняття ґрунтується на критиці «мінімалістської концепції демократії» [2].

З середини 1980-х років «демократія участі» в англосаксонській політичній філософії витіснила інша концепція: дорадча демократія. Слідом за працями Юргена Габермаса або Джона Ролза останній посилається на ідеал уряду, в якому легітимність рішення ґрунтується, поза виборами, на існуванні попереднього обговорення, в якому повинні брати участь усі, кого стосується це рішення [3]. Незважаючи на важливі нюанси, основна мета, тим не менш, однакова: мова йде про завершення інституційного арсеналу представницької демократії місцями, де можливе розгортання цього ширшого демократичного обговорення, де заохочується участь найбільшої кількості людей в обговоренні колективного вибору. Якщо це поняття «дорадчої демократії» з різних причин стикається з труднощами в утвердженні у Франції, воно стає однією з домінуючих течій сучасної політичної думки.

Це оновлення політичної філософії збіглося в більшості західних країн зі встановленням протягом останніх двох десятиліть процедур, спрямованих на опосередковане залучення громадян до процесу прийняття політичних рішень [4]. Ці заходи найчастіше надаються в Європі місцевими або урядовими органами влади, але також можуть бути результатом, особливо в Латинській Америці, сильного тиску з боку низових кіл і соціального руху. Саме до цієї інституційної пропозиції участі сьогодні відноситься ідея демократії участі.

Це рух, який має на меті, більш-менш чітко та ефективно, інституціоналізувати участь «звичайних» громадян у формах, відмінних від простого призначення обраних представників.

Слід зазначити, що ці процедури задумані, скрізь і завжди, не як замітники, а як доповнення до класичних представницьких інститутів. Посилання на ідеал прямої демократії або самоврядування відсутнє в більшості цих ініціатив, за винятком кількох латиноамериканських досвідів. Незалежно від того, чи є вони такими різними механізмами, як ради сусідів, громадські конференції чи французькі публічні дебати, всі вони представляють себе як місця, де можна побудувати обґрунтоване громадське судження, де можна почути суперечливі думки, де можна обмінятися аргументами, але де повноваження щодо прийняття рішень безпосередньо не поставлені на карту.

Дорадча демократія конститується як модель або процес політичного обговорення, що характеризується набором теоретико-нормативних припущень, що включають участь громадянського суспільства в регулюванні колективного життя. Це концепція, яка фундаментально закріплена в ідеї, що легітимність політичних рішень і дій випливає з публічного обговорення колективів вільних і рівних громадян. Таким чином, вона є критичною альтернативою «реалістичним» теоріям демократії, які, як і «демократичний елітаризм», підкреслюють приватний та інструментальний характер політики [5].

Однак мова не йде про ідеалізацію інститутів демократії участі чи переоцінку їх наслідків. Треба бути винятково наївним, щоб сплутати з реальними спробами політичного оновлення операції, що здійснюються виборними посадовими особами чи кандидатами, які під приводом прослуховування чи залучення громадян насправді є лише продовженням політичного маркетингу іншими засобами. Це відхилення від ідеалу участі є не лише ризиком, це реальність, яка сьогодні щодня живе в багатьох муніципалітетах, де

консультації схожі на театр тіней і де громадяни, які інвестують у районні ради, не мають ані коштів, ані достатнього визнання, щоб бути почутими.

Нарешті, критика, яка часто радикально кидає виклик самому принципу використання цих методів участі та обговорення, повинна сприйматися серйозно. Ці критичні зауваження мають різне походження. Деякі з них походять від політичної філософії та соціальних наук, інші від самих акторів, які зіткнулися через досвід з обмеженнями та збоченими наслідками цих процедур. Ці виклики перетинаються у своїх основних основах, і важливо виділити найсильніші.

Критики габермасівської філософії демократії постійно вказували на одну з головних її передумов: а саме на можливість досягнення раціонального консенсусу через комунікацію та дискусію [6]. Ідея, прямо кажучи, про те, що вкрай важливо, щоб кожен учасник дискусії призупинив свої розбіжності, щоб мати можливість шукати раціональної згоди з іншим, була б в основі такого філософського проекту. Однак саме важливо, на думку такого автора, як І.М. Янг, щоб всі відмінності могли бути визнані і поважалися в демократичній дискусії, навіть якщо це призведе до відмови від можливості такої угоди [7].

Це питання про місце і можливість конфлікту виникає і в реальній практиці цих механізмів, більшість з яких орієнтовані на пошук згоди і часто мають своїм основним призначенням прийняття раніше розроблених, «раціональних» або нібито «очевидних» рішень. У практичному управлінні цими процедурами це питання завжди можливого виникнення конфлікту, у формі, наприклад, заворушень або насильницького дискурсу протесту, постійно присутній і зобов'язує організаторів запобігати, в різних формах, спалаху подібних подій.

*Аргумент штучності: демократія участі як маніпуляція.* Аргумент тут стосується надзвичайної витонченості більшості цих процедур. Деякі схожі на демократичні ігри,

в яких все врегульовано, оформлено, передбачено, написано за сценарієм. Частина ініціативи, залишена учасникам, зводиться до мінімуму. В інших випадках обговорення з громадянами є частиною заздалегідь регульованих домовленостей, які, такі як конференції або члени журі громадян, підпорядковуються стандартним процедурам, від яких неможливо відмовитися. Деякі, наприклад, у Сполучених Штатах, навіть, як дорадче опитування, є об'єктом авторського права.

Критики цих нових механізмів демократії участі вагаються між двома абсолютно суперечливими позиціями: засудженням «популізму» та демагогією, припускаючи, що значення зв'язку представництва остаточно змінено, а заперечення будь-якої ефективності цих процедур нібито порожнє, марне та неефективне. Правда, очевидно, лежить між цими крайнощами. Встановлення процедури участі або обговорення з громадськістю, ймовірно, матиме ефект, незалежно від політичного контексту, в тому числі там, де все, здається, є попереднім висновком. Ці ефекти часто будуть непрямими, майже завжди несподіваними. Вони можуть стосуватися відповідних організацій, залучених суб'єктів, а також самого рішення.

Тим часом, і, можливо, через відсутність чогось кращого, нам здається, що ці досягнення мають тенденцію показувати, що ті, хто хоче справжньої демократизації наших хворих і нерівних демократій, помиляються, не роблячи ставку на таке джерело інституційних інновацій. Є багато чого отримати і мало втратити, примножуючи та покращуючи досвід цього типу. Більше того, можна наважитися провести аналогію з першими днями загального виборчого права. Ця політична технологія, надана згори, також не мала на меті в очах деяких її промоутерів глибоко трансформувати соціальні владні відносини.

Таким чином, передбачається консолідація цілісної демократії, яка допускає широку участь «народу», володаря влади, у процедурах прийняття рішень державою. З цією

метою «складні суспільства, в яких існує багато полюсів дифузії влади (сім'я, ринок, держава тощо), повинні забезпечити можливість дійсного правового дискурсу, навіть проти очевидної більшості», «необхідність яких пов'язана з єдністю Конституції».

Коли ми говоримо про участь народу в урядових питаннях, ми маємо на увазі як рішення державної політики, через ініціативи законопроектів, демонстрації на громадських слуханнях та інших механізмах публічних дебатів, так і судові рішення конкретної справи.

Таким чином, теоретизуючи про здійсненню демократію участі, не можна відкинути ключове поняття для його конкретизації, яким є концепція суверенітету, над якою вже працювали раніше. Як бачимо, «конституційний суверенітет є справжнім суверенітетом держави, іншими словами, це суверенітет народу як наріжний камінь демократії участі». Отже, «задуманий таким чином, в тотожності з народом, суверенітет є якістю влади, як уже розумів Еллінек; якість верховної народної влади» [8].

У позитивно-об'єктивному полі теорії демократії участі ми працюємо з ідеєю реполітизації законності, з огляду на необхідність її перерахування відповідно до умов Конституції, виходячи з новонабутої превалювання принципу конституційності над принципом законності.

Теоретична побудова демократії участі в юридично-конституційній сфері вимагає узгодження актуальних, аксіологічних, конкретних, структуруючих, індуктивних та юсдистрибутивістських елементів, які всі сходяться для вставки в прагматично-раціоналістичне коло принципу матеріальної єдності Конституції, який імперта, з необхідності, для її поширеності та верховенства, герменевтика Конституції або нова конституційна герменевтика, як це часто буває, У незлічених текстових просторах, в цьому та інших працях, ми вже згадували під цією ж назвою, маючи як методологічну, так і номенклатурну конструкцію, щоб відрізнити її від античної та класичної герменевтики [8].

Отже, демократії участі створює нову парадигму (процедурної) раціональності та базується на легітимність сучасного права на дискурсивному розумінні демократії, вона вимагає, щоб легітимність права була

пов'язана з існуванням простору, в якому люди демократично спілкуються та розглядають один одного в раціональному дискурсі, з метою обґрунтування прийняття результату процесу.

### Анотація

Сучасна демократія своїм корінням сягає вісімнадцятого століття, тому що буржуазна революція в Америці, Франції, а також в Англії мала своїм головним прапором боротьбу з абсолютизмом. Однак саме в другій половині ХХ століття демократія була закріплена, як вона відома сьогодні. Історія демократії та конституційна історія мають як подібність умову, що, накладаючи обмеження на владу, вона також легітимізує їх. В цілому демократія прагне до своєї легітимності повністю з об'єднанням громадян, оскільки, підкоряючись державному правопорядку, вона одночасно підкоряється собі.

Нинішній політичний сценарій сильно відрізняється: є кілька соціальних суб'єктів, які діють політично, але не обов'язково по відношенню до уряду своєї країни. Справа в тому, що існують конкретні запити та нові шляхи для громадянського суспільства для втілення рішень на практиці. Демократія участі є альтернативою представницьким демократіям, оскільки ці інститути були обмежені тим, що охоплювали більшість вимог суспільства. Більше того, вони були неефективними, взявши на себе зобов'язання щодо існування демократичного режиму, який надає владу населенню.

Напівпряма демократія втілює в життя конституційні заповіді самого визначення демократії: «вся влада походить від народу». Основна мета полягає в тому, щоб надати людям можливість участі, створюючи канали обговорення, які сприяють осмисленню політичних питань, нерозривно пов'язаних із здійсненням громадянства. Демократія участі – це спосіб побудови моделі управління, яка цінує максимальний принцип демократії, суверенної влади народу. Таким чином, ідея демократичного управління всім, що є публічним, також підтримується в урядах через більшу взаємодію між урядом і суспільством. Вона створює спільне управління державними справами між урядом і народом. Присутність індивіда в його національній колективності цінується, показуючи, що його думки та участь широко враховуються і можуть бути вирішальними.

**Ключові слова:** народовладдя, демократія, право народу, законотворчість, громадянське суспільство.

### Shcherbaniuk O. V. “Democracy of participation” of the people in legislative processes: international experience

#### Summary

Modern democracy has its roots in the eighteenth century, because the bourgeois revolution in America, France, and also in England had as its main banner the fight against absolutism. However, it was in the second half of the 20th century that democracy as it is known today was established. The history of democracy and constitutional history have as a similarity the condition that, by imposing limits on power, it also legitimizes them. In general, democracy strives for its legitimacy completely with the association of citizens, since, obeying the state legal order, it simultaneously obeys itself.

The current political scenario is very different: there are several social actors who act politically, but not necessarily in relation to their country's government. The fact is that there are specific requests and new ways for civil society to implement solutions in practice. Participatory democracy is an

alternative to representative democracies because these institutions were limited to covering most of society's demands. Moreover, they have been ineffective in committing to the existence of a democratic regime that gives power to the people.

Semi-direct democracy embodies the constitutional precepts of the very definition of democracy: "all power comes from the people". The main aim is to empower people to participate by creating channels of discussion that contribute to the understanding of political issues intrinsic to the exercise of citizenship. Participatory democracy is a way of building a management model that values the maximum principle of democracy, the sovereign power of the people. Thus, the idea of democratic governance of all that is public is also supported in governments through greater interaction between government and society. It creates a joint administration of public affairs between the government and the people. The presence of the individual in his national collectivity is valued, showing that his opinions and participation are widely considered and can be decisive.

**Key words:** people's power, democracy, people's right, law-making, civil society.

**Список використаних джерел:**

1. Pateman C. *Participation and Democratic Theory*, Cambridge, Cambridge University Press, 1970.
2. Barber B. *Démocratie forte*, Paris, Desclée de Brouwer, 1997 (1984).
3. Blondiaux L. "Prendre au sérieux l'idéal délibératif. Un programme de recherche», *Revue suisse de science politique*, 4, 2004.
4. Vacqué M.H., Rey H., Sintomer Y. (dirs.). *Gestion de proximité et démocratie participative*, Paris, La Découverte, 2005.
5. Lüchmann Lígia Helena Hahn. *Possibilidades e limites da democracia deliberativa: a experiência do orçamento participativo de Porto Alegre / Lígia Helena Hahn Lüchmann*. Campinas, SP: (s. n.), 2002. Orientador: Rachel Meneguello. Tese (doutorado) – Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, p. 19.
6. Fraser N. "Repenser l'espace public...", in *Qu'est-ce que la justice sociale ? Reconnaissance et redistribution*, Paris, La Découverte, 2005
7. Young I.M. *Inclusion and Democracy*, Oxford, Oxford University Press, 2000.
8. Virgílio Renata Espíndola. *Um novo modelo de democracia:: democracia participativa no Estado Constitucional*. *Revista Jus Navigandi*, ISSN 1518-4862, Teresina, ano 19, n. 3954, 29 abr. 2014.



УДК 349.2:351.74(477)

DOI <https://doi.org/10.32782/ln.2023.20.25>

**Крижановська О. В.**

*кандидат юридичних наук, доцент  
доцент кафедри адміністративної діяльності поліції  
Одеського державного університету внутрішніх справ*

**Цехан Д. М.**

*доктор юридичних наук, професор  
доцент кафедри криміналістики  
Національного університету «Одеська юридична академія»*

## ДИСЦИПЛІНАРНА ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ ПОЛІЦЕЙСЬКИХ, ВІДРЯДЖЕНИХ ДО ЗАКЛАДІВ ВИЩОЇ ОСВІТИ ІЗ СПЕЦИФІЧНИМИ УМОВАМИ НАВЧАННЯ: ПОГЛЯД НА ПРОБЛЕМУ

**Постановка проблеми.** Дисциплінарна відповідальність поліцейських була та залишається актуальною складовою їхньої професійної роботи. Вона гарантує, що поліцейські дотримуються встановлених норм поведінки, етичних стандартів та законів, забезпечуючи публічну безпеку та порядок. Цей аспект є ключовим для підтримання довіри громадян до правоохоронних органів, запобігання зловживанням владою та забезпечення законності. Через взаємозв'язок із суспільством, динаміку технологій та зміни викликів, дисциплінарна відповідальність залишається невід'ємною частиною роботи поліції, сприяючи високому професійному рівню, адаптації до нових реалій та забезпеченню справедливості у виконанні службових обов'язків.

Проте, коли мова йде про поліцейських, відряджених до державних (міждержавних) органів, установ та організацій із залишенням на службі в поліції, з'являються додаткові проблеми та виклики. Ці проблеми пов'язані із невизначеним правовим статусом таких осіб.

Проблема статусу поліцейських, які направляються до роботи в державних (міждержавних) органах, установах та організаціях, із залишенням на службі в поліції, є актуальною через відсутність чітких нормативно-правових визначень. Правові акти не

надають належної ясності щодо їхнього правового статусу, обов'язків та прав, що викликає низку невирішених питань.

Специфіка статусу таких поліцейських створює складнощі в їхній роботі та взаємодії з іншими органами та інституціями. Наприклад, невизначеність прав та обов'язків спричиняє неефективне виконання завдань або навіть порушення правопорядку, зокрема в умовах воєнного стану.

Також, відсутність чітко визначеного правового статусу має вплив на їхні соціальні гарантії та забезпечення. Це стосується можливості отримання відповідних пільг та допомоги від держави, оскільки для цього є необхідним чітке закріплення підстав, процедури виплат та надання підтримки. Але на сьогоднішній день таке закріплення відсутнє.

Непоодинокими випадками в умовах воєнного стану є порушення прав поліцейських, відряджених до державних (міждержавних) органів, установ та організацій із залишенням на службі в поліції під час процедур притягнення їх до відповідальності. Невизначеність їх правового статусу значно ускладнює розгляд питань щодо притягнення таких поліцейських до дисциплінарної відповідальності.

Отже, проблема визначення правового статусу поліцейських, відряджених до закладів вищої освіти із специфічними умовами

навчання, вимагає негайного врегулювання через прийняття відповідних нормативно-правових актів, які б забезпечили чітке визначення їхнього статусу, прав та обов'язків, а також врегулювали питання притягнення до дисциплінарної відповідальності та забезпечення соціальних гарантій.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Проблеми дисциплінарної відповідальності поліцейських були предметом наукових досліджень вітчизняних науковців, таких як: Д. Жеребцов [1], В. Крижановська [2], Н. Медведенко [3], М. Менько [4], К. Мух [5], А. Новицький [6], О. Панов [7], А. Подорожній [8], А. Сахно [9], В. Скиба [10], С. Шоптенко [11] та ін. У той же час, питання дисциплінарного провадження та особливостей притягнення поліцейських, відряджених до державних (міждержавних) органів, установ та організацій із залишенням на службі в поліції практично не досліджувались у літературі. З урахуванням значної кількості поліцейських, відряджених до закладів вищої освіти із специфічними умовами навчання, питання визначення їх правового статусу та підстав притягнення до дисциплінарної відповідальності потребують додаткового вивчення та аналізу.

**Мета статті** полягає у комплексному дослідженні правового статусу поліцейських, відряджених до закладів вищої освіти із специфічними умовами навчання та визначення підстав і порядку притягнення їх до дисциплінарної відповідальності.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** У сучасних умовах формування та актуалізація національного законодавства повинні ґрунтуватися на наукових дослідженнях та аналізі правових підходів до нормування соціальних відносин.

Це особливо важливо для створення законодавчих актів, які регулюють питання дисциплінарної відповідальності працівників, зокрема поліцейських, які направляються до роботи в державні (міждержавні) органи, установи та організації із залишенням на службі в поліції.

Українське законодавство, що стосується дисциплінарної відповідальності поліцейських, вимагає проведення комплексних наукових досліджень основних правових категорій, щоб забезпечити якісне та послідовне нормування цієї галузі.

Важливо підкреслити актуальність даної проблеми, враховуючи суттєву значущість для покращення нормативно-правового поля, пов'язаного з поліцейською діяльністю.

Справді, сьогодні Закон України «Про Дисциплінарний статут Національної поліції України», прийнятий 15 березня 2018 року під номером 2337-VIII, не містить чіткого визначення поняття «дисциплінарна відповідальність поліцейських». Водночас, у статті 11 цього Закону розкриваються різні аспекти юридичної відповідальності поліцейських та їх зв'язок з дисциплінарною відповідальністю [12].

Згідно з цим Законом, будь-які порушення службової дисципліни, що сталися незалежно від посади або спеціального звання поліцейського, тягнуть за собою дисциплінарну відповідальність. Також варто відзначити, що вчинення адміністративних правопорушень також підлягає дисциплінарній відповідальності відповідно до цього Статуту, за винятком ситуацій, передбачених Кодексом України про адміністративні правопорушення. Більш того, поліцейських, яких відповідно до закону притягнуто до адміністративної, кримінальної або цивільно-правової відповідальності, також можна піддати дисциплінарній відповідальності відповідно до цього Закону [12].

Тому цілком погоджуючись із Д. Жеребцовим, вважаємо, що особливо важливим сьогодні, зокрема в умовах воєнного стану, залишається необхідним законодавче визначення терміну «дисциплінарна відповідальність поліцейських» [1, с. 46]. Це буде сприяти чіткому розумінню цієї категорії та розмежуванню її від інших видів юридичної відповідальності, регульованих цим законом. Такий крок відіграє важливу роль у забезпеченні ефективного контролю за додержанням

службової дисципліни поліцейськими та сприяє посиленню довіри громадян до роботи поліції, що має особливо вагоме значення у сучасних умовах.

Під час аналізу особливостей належного притягнення до дисциплінарної відповідальності працівників специфічних категорій, до яких належать працівники правоохоронних органів України, судді та військовослужбовці, А. Подорожній відмічає, що спеціальні закони детально визначають процедуру притягнення цих професійних груп до дисциплінарної відповідальності у порівнянні з положеннями трудового законодавства. У своїх висновках він підкреслює, що це має позитивний вплив на якість та об'єктивність прийнятих рішень щодо притягнення цих груп працівників до дисциплінарної відповідальності.

Учений зазначає, що деякі положення спеціального законодавства мають характер прогресивних та інноваційних заходів. Він також висловлює думку, що використання цього досвіду може сприяти поліпшенню загального трудового законодавства, яке визначає основні принципи притягнення працівників до дисциплінарної відповідальності. Додатково, науковець акцентує на тому, що ця практика може бути корисною при формуванні Трудового кодексу України [8, с. 16].

Аналіз норм Закону України «Про Дисциплінарний статут Національної поліції України» дає підстави виокремити головну мету дисциплінарної відповідальності поліцейських. Ця відповідальність спрямована, передусім, на забезпечення службової дисципліни в поліцейських підрозділах. Службова дисципліна визначається як дотримання поліцейськими Конституції та законів України, міжнародних договорів, актів Президента та Кабінету Міністрів України, а також наказів Національної поліції та нормативно-правових актів Міністерства внутрішніх справ України [12].

Система службової дисципліни будується на основі створення відповідних організаційних та соціально-економічних умов для

чесного, непередбачливого та гідного виконання обов'язків поліцейськими. Це означає забезпечення поваги до честі та гідності поліцейських, а також формування їх сумлінного ставлення до виконання обов'язків за допомогою різних методів, таких як переконання, заохочення та, за потреби, застосування примусу.

Поряд з цим, аналізуючи правовий статус поліцейських, які направляються на роботу до державних (міждержавних) органів, установ та організацій із залишенням на службі в поліції, важливо відзначити, що існують неврегульовані питання щодо проходження служби цими поліцейськими.

В цьому контексті заслуговують окремої уваги випадки притягнення до дисциплінарної відповідальності поліцейських, відряджених до закладів вищої освіти із специфічними умовами навчання із залишенням на службі в поліції. Так, відповідно до п. 5 наказу МВС України від 25.03.2019 року № 209 «Про затвердження Положення про повноваження ректора закладу вищої освіти із специфічними умовами навчання, який здійснює підготовку поліцейських, із застосування заохочень і дисциплінарних стягнень» ректор ЗВО МВС уповноважений застосовувати такі види дисциплінарних стягнень, передбачені статтею 13 Дисциплінарного статуту Національної поліції України, затвердженого Законом України від 15 березня 2018 року № 2337-VIII: зауваження; догана; сувора догана; попередження про неповну службову відповідність; пониження в спеціальному званні на один ступінь; звільнення з посади [13].

Процедура проведення службових розслідувань в органах Національної поліції регламентована наказом МВС України від 07.11.2018 року № 893 «Про реалізацію окремих положень Дисциплінарного статуту Національної поліції України», яким затверджені: Порядок проведення службових розслідувань у Національній поліції України та Положення про дисциплінарні комісії в Національній поліції України [14].

Навіть при наявності законодавчого та підзаконного регулювання питань притягнення поліцейських до дисциплінарної відповідальності, виникають випадки порушень прав поліцейських, відряджених до закладів вищої освіти із специфічними умовами навчання із залишенням на службі в поліції.

Аналіз судової практики свідчить про непоодинокі випадки перевищення посадовими особами закладів вищої освіти із специфічними умовами навчання повноважень щодо проведення службового розслідування та незаконного звільнення поліцейських, відряджених до державних (міждержавних) органів, установ та організацій із залишенням на службі в поліції [15; 16].

Згідно з положеннями частини 7 статті 19 Дисциплінарного статуту, у випадку встановлення провини поліцейського, зокрема відряджених на роботу до державних (міждержавних) органів, установ та організацій із залишенням на службі в поліції, після проведення службового розслідування може бути виданий письмовий наказ про застосування до цього поліцейського одного з видів дисциплінарного стягнення, передбаченого статтею 13 Статуту, зміст якого оголошується особовому складу органу поліції.

Так, згідно з нормами законодавчих актів, завершенням процедури службового розслідування, при встановленні провини поліцейського у вчиненні дисциплінарного порушення, є видання уповноваженим на те керівником поліцейського наказу про застосування до нього дисциплінарного стягнення.

Однак, в аналізованих ситуаціях, за наслідками проведення службового розслідування та затвердження висновку службового розслідування наказ про притягнення поліцейського, відрядженого до закладів вищої освіти із специфічними умовами навчання, до дисциплінарної відповідальності не видавався. При цьому, варто зауважити, що до видання уповноваженим керівником наказу про накладення на такого поліцейського дисциплінарного стягнення та його реалізації наказом

по особовому складу, такий поліцейський не може бути звільнений з посади.

Також важливим аспектом у процесі накладення дисциплінарного стягнення у вигляді звільнення з посади поліцейського, що був направлений до державних установ, є процедура його подальшого призначення у практичних підрозділах. Згідно ч. 6 ст. 71 Закону України «Про Національну поліцію» звільнення з посад відряджених поліцейських здійснюється за рішенням керівника державного органу, установи, організації з подальшим направленням їх у розпорядження поліції.

При цьому, слід зазначити, що згідно приписів ч. 1 ст. 67 Закону України «Про Національну поліцію» зарахування поліцейських наказами по особовому складу в розпорядження органів поліції для подальшого проходження служби під керівництвом посадових осіб, уповноважених призначати на посади поліцейських, допускається у разі, зокрема, звільнення поліцейського з посади у зв'язку з виконанням дисциплінарного стягнення або виконанням висновку поліцейської комісії про невідповідність займаній посаді, якщо до кінця визначеного строку виконання дисциплінарного стягнення або протягом десяти днів з дня ухвалення висновку про службову невідповідність не вирішено питання про подальше проходження ним служби; повернення поліцейських, які відповідно до закону були відряджені (прикомандировані) до Верховної Ради України, Верховної Ради Автономної Республіки Крим, інших органів державної влади (закладів, установ) або органів місцевого самоврядування на час виконання відповідних повноважень на постійній основі із залишенням їх на службі в поліції [17].

Таким чином, звільнення з посад відряджених поліцейських за рішенням керівника державного органу, установи, організації з подальшим направленням їх у розпорядження поліції, передбачене ч. 6 ст. 71 «Про Національну поліцію» не може

бути наслідком притягнення поліцейського до дисциплінарної відповідальності, так як згідно приписів ч. 1 ст. 67 Закону України «Про Національну поліцію», звільнення поліцейського з посади у зв'язку з виконанням дисциплінарного стягнення та повернення поліцейських, які відповідно до закону були відряджені до органів державної влади (закладів, установ) на час виконання відповідних повноважень є різними підставами для зарахування поліцейських в розпорядження органів поліції для подальшого проходження служби [17].

З іншого боку, сам висновок службового розслідування не може вважатись фактичною підставою для прийняття наказу про відрядження поліцейського із державних (міждержавних) органів, установ та організацій із залишенням на службі в поліції, так як згідно ч. 4 ст. 71 Закону України «Про Національну поліцію», відрядження поліцейського оформлюється на підставі запиту керівника державного органу, установи, організації, рапорту поліцейського та відповідного подання його прямого керівника.

Крім того, поліцейський, що був відряджений до закладу вищої освіти із специфічними умовами навчання Міністерства внутрішніх справ України, не має можливості повернення до органів Національної поліції України; його можна лише відкликати або, у разі звільнення з посади, направити на службу згідно з рішенням поліції.

**Висновки.** Таким чином, підстави та порядок притягнення до дисциплінарної відповідальності поліцейських, відряджених до закладів вищої освіти із специфічними умовами навчання регулюються Законом України «Про Національну поліцію», «Про Дисциплінарний статут Національної поліції України», наказом МВС України від 07.11.2018 року

№ 893 «Про реалізацію окремих положень Дисциплінарного статуту Національної поліції України», наказом МВС України від 25.03.2019 року № 209 «Про затвердження Положення про повноваження ректора закладу вищої освіти із специфічними умовами навчання, який здійснює підготовку поліцейських, із застосування заохочень і дисциплінарних стягнень».

Аналіз правового статусу поліцейських, відряджених до закладів вищої освіти із специфічними умовами навчання, та підстав і процедури їх притягнення до дисциплінарної відповідальності, підкреслює значущі недоліки в ході здійснення службових розслідувань та застосування дисциплінарних стягнень до поліцейських, які відряджені до вищих навчальних закладів, і одночасно перебувають на службі в поліції. Відсутність належної послідовності та правильності в проведенні розслідувань призводить до порушень прав поліцейських.

Одна із проблем притягнення до відповідальності таких поліцейських полягає у відсутності письмових наказів щодо застосування дисциплінарних стягнень, що порушує встановлену процедуру та ускладнює контроль.

Отже, враховуючи вказані недоліки, важливим залишається здійснення заходів для вдосконалення процедури службових розслідувань та накладення дисциплінарних стягнень. Гарантування дотримання прав поліцейських та встановлених норм є ключовим фактором для забезпечення довіри до правоохоронних органів.

Тільки шляхом реформування вказаних процедур можливо забезпечити ефективність та законність в діях поліцейських, які відряджені до вищих навчальних закладів та залишаються на службі у поліції.

#### Анотація

Стаття присвячена актуальній проблемі дисциплінарної відповідальності поліцейських, відряджених до закладів вищої освіти із специфічними умовами навчання із залишенням на службі в поліції. Акцентується увага, що дисциплінарна відповідальність є важливим інстру-

ментом для забезпечення дотримання норм поведінки та підтримання громадського порядку серед поліцейських.

Автори статті наголошують на труднощах, пов'язаних із специфічним правовим статусом поліцейських у даному контексті. Відсутність чіткого регулювання у цій галузі призводить до проблем із визначенням їхніх прав та обов'язків, а також порядку притягнення їх до дисциплінарної відповідальності. Шляхом аналізу попередніх досліджень та публікацій автори виявляють недостатність наукових досліджень на цю тему та акцентують на її актуальності.

*Метою статті* є комплексне дослідження правового статусу поліцейських у контексті їхньої відповідальності та визначення шляхів врегулювання цієї проблеми шляхом прийняття відповідних нормативно-правових актів.

Аналіз правового статусу поліцейських, відряджених до закладів вищої освіти із специфічними умовами навчання, та підстав і порядку їхньої дисциплінарної відповідальності підкреслює істотні недоліки у проведенні службових розслідувань та застосуванні дисциплінарних стягнень. Недостатня послідовність та правильність розслідувань призводять до порушень прав поліцейських. Відсутність письмових наказів щодо застосування дисциплінарних стягнень ускладнює контроль та порушує встановлену процедуру.

З огляду на виявлені недоліки, автори наголошують на важливості запровадження заходів для удосконалення процедур службових розслідувань та накладення дисциплінарних стягнень. Це важливий крок у забезпеченні дотримання прав поліцейських та встановлених норм, що сприяє підвищенню довіри до правоохоронних органів. Нові процедури допоможуть забезпечити ефективність та законність дій поліцейських, які відряджені до вищих навчальних закладів та продовжують свою службу у поліції.

**Ключові слова:** дисциплінарна відповідальність; дисциплінарне провадження; дисциплінарні процедури; дисциплінарне стягнення; правовий статус поліцейського, відрядженого до держаних установ.

### **Kryzhanovska O. V., Tsekhan D. M. Disciplinary responsibility of police officers assigned to higher education institutions with specific learning conditions: view of the problem**

#### **Summary**

The article addresses the current issue of disciplinary responsibility of police officers assigned to higher education institutions with specific training conditions while remaining in active police service. It is noted that disciplinary responsibility is a crucial means of ensuring adherence to behavioral norms and maintaining public order by police officers. The authors of the article emphasize the challenges that arise due to the specific legal status of police officers in this context. The lack of clear regulation in this area leads to problems in defining their rights and obligations, as well as the procedure for imposing disciplinary responsibility. Through the analysis of previous research and publications, the authors identify a research gap on this issue and determine its relevance. The aim of the article is to comprehensively study the legal status of police officers in the context of their responsibility and to determine ways to regulate this issue through the adoption of relevant regulatory acts. The analysis of the legal status of police officers assigned to higher education institutions with specific training conditions, and the grounds and procedure for their disciplinary responsibility, underscores significant deficiencies in conducting official investigations and applying disciplinary penalties. Inadequate consistency and correctness of investigations lead to violations of the rights of police officers. The absence of written orders regarding the imposition of disciplinary penalties complicates oversight and disrupts the established procedure. Given the identified deficiencies, the authors emphasize the importance of implementing measures to improve procedures for conducting

official investigations and imposing disciplinary penalties. This is a crucial step in ensuring the rights of police officers and compliance with established norms, which contributes to increasing trust in law enforcement agencies. New procedures will help ensure the effectiveness and legality of actions of police officers who are assigned to higher educational institutions and continue their service in the police.

**Key words:** disciplinary responsibility; disciplinary investigation; disciplinary procedures; disciplinary penalty; legal status of police officer assigned to public institutions.

**Список використаних джерел:**

1. Жеребцов Д. Є. Особливості правового регулювання дисциплінарної відповідальності поліцейських в Україні : дис. ... д-ра філософії : 081 Право. МВС України, Харків. нац. ун-т внутр. справ. Харків, 2023. 209 с.
2. Крижановська В. А. Правові засади дисциплінарного провадження в органах Національної поліції України. *Вісник Національного університету «Львівська політехніка». Серія: Юридичні науки.* 2016. № 845. С. 99–106.
3. Медведенко Н.В., Медведенко С.В., Ковальова О.В. Правові та організаційні засади дисциплінарного провадження в органах Національної поліції України : монографія. Одеса : Видавець Букаєв В.В., 2019. 223 с.
4. Менько М. Роль та значення проведення службового розслідування в органах Національної поліції України. *Scientific Notes of Lviv University of Business and Law.* 2020. № 24. С. 157–162.
5. Мух К. Б. Дисциплінарна відповідальність працівника Національної поліції України. *Вісник Львівського торговельно-економічного університету. Юридичні науки.* 2021. № 10. С. 89–96.
6. Новицький А. О. Правовий статус поліцейських, відряджених до інших державних органів: проблеми нормативно-правової регламентації. *Актуальні проблеми сучасної науки в дослідженнях молодих учених : тези доп. учасників наук.-практ. конф. з нагоди святкування Дня науки, відзначення Дня Європи та 70-річчя заснування Ради Європи (м. Харків, 16 трав. 2019 р.) / МВС України, Харків. нац. ун-т внутр. справ. Харків, 2019. С. 127–130.*
7. Панов О. І. Порядок застосування дисциплінарних стягнень до працівників Національної поліції. *Юридична наука.* 2019. № 12 (102), т. 1. С. 449–455.
8. Подорожній А. Ю. Організаційно-правові засади притягнення працівників до дисциплінарної відповідальності : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.05 – «трудове право; право соціального забезпечення». Харків, 2018. 20 с.
9. Сахно А.П. Деякі особливості дисциплінарного провадження в Національній поліції в умовах дії воєнного стану. *Аналітично-порівняльне правознавство.* 2023. № 2. С. 250–254.
10. Скиба В.М. Поведінка поліцейського як підстава дисциплінарного стягнення: етичний аспект. *Галицькі студії.* 2023. № 1. С. 58–62.
11. Шоптенко С. С. Дисциплінарні провадження в Національній поліції України: зміст та особливості реалізації. *Форум права.* 2017. № 5. С. 454–459.
12. Про Дисциплінарний статут Національної поліції України : Закон України від 15.03.2018 № 2337-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2337-19#Text>
13. Про затвердження Положення про повноваження ректора закладу вищої освіти із специфічними умовами навчання, який здійснює підготовку поліцейських, із застосування заохочень і дисциплінарних стягнень : Наказ МВС України від 25.03.2019 року № 209. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/z0325-19>

14. Про реалізацію окремих положень Дисциплінарного статуту Національної поліції України : Наказ МВС України від 07.11.2018 № 893. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1355-18#n17>
15. Постанова П'ятого апеляційного адміністративного суду від 14.12. 2022 р. у справі № 420/6018/22. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/107875131>
16. Постанова П'ятого апеляційного адміністративного суду від 17.03.2023 р. у справі № 420/6083/22. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/109634406>
17. Про Національну поліцію : Закон України від 2 липня 2015 року № 580-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/580-19#Text>



УДК 343.9.01

DOI <https://doi.org/10.32782/ln.2023.20.26>

**Осадчий Б. В.**

*аспірант кафедри кримінального процесу,  
детективної та оперативно-розшукової діяльності  
Національного університету «Одеська юридична академія»*

## **СОЦІАЛЬНІ ПЕРЕДУМОВИ КРИМІНАЛІЗАЦІЇ ЗЛОЧИНІВ У ВИДІ ПРИВЛАСНЕННЯ, РОЗТРАТИ МАЙНА АБО ЗАВОЛОДІННЯ НИМ ШЛЯХОМ ЗЛОВЖИВАННЯ СЛУЖБОВИМ СТАНОВИЩЕМ**

Дослідження привласнення, розтрати майна або заволодіння ним шляхом зловживання службовим становищем на сучасному етапі кримінологами приділено недостатньо уваги. Ґрунтовний аналіз опублікованих наукових праць дозволив зробити висновок, що основна увага проблематиці вказаного питання приділялася у межах кримінально-правових або криміналістичних досліджень. Комплексне кримінологічне дослідження до сьогодні відсутнє, що обумовлює необхідність його проведення, звичайно, з врахуванням наукових результатів, отриманих у суміжних науках, а тому необхідним є встановлення соціальних основ криміналізації злочинів дослідженого виду.

Метою цієї статті є дослідження соціальні передумови криміналізації злочинів у виді привласнення, розтрати майна або заволодіння ним шляхом зловживання службовим становищем

З розвитком суспільства і укоріненням у ньому поваги до права власності у Конституції України в статті 41 закріплено, що «ніхто не може бути протиправно позбавлений права власності. Право приватної власності є непорушним». Також у системі соціальних відносин всіх демократичних країн чільне місце посідають норми щодо охорони права власності. У цьому контексті завданням норм Кримінального кодексу України можна вважати охорону права власності та визначення виду та міри відповідальності у випадку його порушення. У доктрині кримінального права

створення норм, які визначають кримінально-караними певні діяння називається криміналізацією. Однак вказане питання варто дослідити більш ґрунтовно на основі досягнень науковців.

В першу чергу зазначимо, що держава вживає різного роду заходів для протидії корупційній злочинності. Так, як зазначає І. Мезенцева: «за останні роки Україна підписала низку міжнародних документів, а саме: Конвенцію ООН проти корупції, Кримінальну конвенцію Ради Європи про боротьбу з корупцією та Додатковий протокол до Кримінальної конвенції про боротьбу з корупцією, які зобов'язали до прийняття законів, спрямованих на удосконалення чинного кримінального антикорупційного законодавства. Бажання України наблизитись до стандартів міжнародного співтовариства у сфері протидії та запобігання корупції втілюється у систематичній роботі по реформуванню системи органів кримінальної юстиції та модернізації матеріального та процесуального законодавства. Однак, незважаючи на деякі зміни, рівень корупційних злочинів залишається високим» [12]. Багато в чому це пов'язано саме з інституціоналізацією корупційної злочинності.

Як зазначає Д. Г. Михайленко корупційні злочини в умовах інституціоналізованої корупції, до якої автор та проф. В. М. Др'омін відносить корупцію в Україні: «становлять суспільну небезпеку не тільки у зв'язку зі значимістю і глибиною порушення

правовідносин, що охороняються нормами про такі злочини, а й у зв'язку з тим, що вони тягнуть значні похідні суспільно небезпечні наслідки за межами означених правовідносин. Похідні суспільно небезпечні наслідки корупційного злочину спричинюються не окремим актом корупції, а тим, що такі акти, будучи перетвореними в інституціоналізовану масову практику та розповсюджені через утворені корупційні мережі, синергетично набувають нових небезпечних характеристик. За таких умов суспільна небезпека одиначного випадку корупції значно підвищується з урахуванням його місця та ролі в системі корупційних практик і його здатності у зв'язку з іншими актами корупції відтворювати корупцію в подальшому. У такому випадку одиначний акт корупції варто розглядати як елемент стабільної системи корупційних діянь. Такий же одиначний акт корупції в країні, де вона не є інституціоналізованою, не характеризується означеними вище властивостями і становить суспільну небезпеку лише сам по собі без урахування його мережевих взаємозв'язків з іншими актами корупції різних рівнів. Саме тому за зовні абсолютно однакових (за суб'єктивними й об'єктивними ознаками) корупційних діянь їх суспільна небезпека буде різною з урахуванням середовища, де вони були вчинені» [13].

Спершу варто більш детально проаналізувати категоріальний апарат в контексті змісту аналізованих категорій. Так, В. М. Дрьомін, зазначає, що «терміни «криміналізація», «декриміналізація» раніше застосовувалися переважно у кримінальному праві для позначення процесів розширення або звуження сфери кримінально-правового регулювання, нині їх широко використовують для характеристики проникнення злочинних форм поведінки в різні сфери суспільного життя. «Криміналізація політики», «криміналізація економіки», «криміналізація культури», «криміналізація правоохоронних органів» – терміни, які відображають і реальну ситуацію в суспільстві, і напрями досліджень криміно-

логів, соціологів, економістів та інших представників соціальних наук» [9]. Ми погоджуємося із позицією науковця, тому у цій статті мова піде саме про кримінально-правову криміналізацію.

Звернемося до надбань науки кримінального права та фундаментальних робіт науковців. Так, П. Л. Фріс зазначає, що «криміналізація, це процес виявлення суспільно небезпечних видів людської поведінки, визнання на державному рівні необхідності, можливості й доцільності кримінально-правової боротьби з ними й, у випадку позитивної відповіді на ці питання, закріплення їх у законі як злочинів. Відповідно, декриміналізацію можна визначити як процес виявлення діянь, передбачених КК, які втратили суспільну небезпеку, фіксацію на державному рівні необхідності відмови від подальшого визнання їх як злочинів та відсутності необхідності та доцільності продовження кримінально-правової боротьби з ними і, в наслідок цього, виведення їх з кола злочинів» [17].

Схожої позиції дотримується О. О. Дудоров. Так, «криміналізація – термін, яким у кримінальному праві позначають процес і результат віднесення діянь до числа злочинів. Попри численність існуючих в юридичній літературі визначень криміналізації всі вони зазвичай акцентують увагу на тому, що внаслідок криміналізації як діяльності, за загальним правилом, законодавця певне суспільно небезпечне діяння, яке раніше злочином не визнавалось, стає таким і за його вчинення запроваджується кримінальна відповідальність. Інакше кажучи, криміналізація – це виявлення суспільно небезпечних проявів поведінки людини, визнання державою можливості і необхідності застосування щодо них заходів кримінальної відповідальності і закріплення в кримінальному законі ознак суспільно небезпечних діянь, оголошених злочинами [10]. Аналогічного підходу дотримуються О. О. Пащенко [14], В. В. Андрієшин [1], І. О. Шмарін [20], М. І. Хавронюка [18], А. В. Чугасєвська [19],

В. О. Гацелюк, В. К. Гришук [7], А. А. Вознюк [5].

Із кримінологічного підходу Д. О. Балобанова зазначає, що «криміналізація є процес виявлення суспільно небезпечних форм індивідуальної поведінки, визнання допустимості, можливості й доцільності кримінально-правової протидії їм і фіксації їх у законі як злочинних і кримінально караних. Криміналізувати діяння – значить визначити, що ступінь його суспільної небезпеки настільки великий, що воно не може розглядатися як провина, а повинне тягти застосування кримінально-правових заходів впливу» [2].

Безумовно криміналізація здійснюються у випадках, коли у суспільстві відбуваються певні зміни, формується певний вид соціальних практик, що є, для більшої частини населення неприйнятним, як з позицій цінностей, так і загального сприйняття та розуміння належної поведінки. Як зазначає В. В. Голіна, такі зміни «відображаються у свідомості громадської думки, знаходять відгук у засобах масової інформації, заявах і скаргах громадян, виявляються у процесі досудового розслідування і судового провадження, адміністративній, дисциплінарній, цивільно-правовій та інших практиках розгляду подій, фактів, правопорушень тощо. Узагальнюючи, з притаманною кримінологічним дослідженням методикою, масові чи поки що поодинокі зафіксовані прояви діяння, які завдають чи здатні завдати шкоди людині, суспільству, державі, дослідники на базі отриманих даних виявляють характер і ступінь суспільної небезпечності. Часом, на перший погляд, поодинокі суспільно небезпечні діяння є лише проявами того чи іншого загрозливого явища, котре або виникає, або вже існує, але певний період ще залишається латентним внаслідок неухважності до нього з боку відповідних органів державної влади і громадськості. І нерідко резонанс події виявляє, що це не випадковий факт, а закономірний прояв людської деструктивності у різних сферах життєдіяльності. Такі явища криміналізувати значно складніше,

оскільки потрібно запроваджувати інші, ніж існуючі, критерії класифікації злочинів у кримінальному праві [6].

Варто погодитися з П. Л. Фрісом, що «визнання діянь злочинними не представляється можливим без урахування соціально-психологічних і історичних чинників, оскільки без відповідності цих процесів рівню розвитку суспільної свідомості і вимогам громадської думки норми кримінального права не діятимуть або, діючи тільки завдяки державному примусу, не виконуватимуть свої функції. Для того, щоб норми кримінального закону могли реально впливати на поведінку людей, вони повинні бути соціально-психологічно і традиційно-історично обґрунтовані. Будь-які нормативні системи і уложення залишаться формальними актами, якщо не будуть використовуватись соціально-психологічні закономірності організації і регуляції поведінки людей і відносин між ними» [17].

Тобто ключовим аспектом в цьому питанні це схвалення криміналізації певного діяння або певного виду поведінки є схвалення більшістю суспільства. Тобто криміналізація повинна бути соціально обґрунтована, тобто повинна одержати підтримку більшості членів суспільства у зв'язку з негативною оцінкою діяння, що криміналізується.

Що ж стосується соціальної складової криміналізації корупційних правопорушень, то за вказаним питанням відсутня будь яка дискусія, так як корупція як явище є непринятною для абсолютної більшості демократичних країн та соціуму. Однак окремі більш предметні питання, особливо, що стосуються українських реалів потребують додаткового аналізу. Так, Д. Г. Михайленко описуючи питання диференціації правового впливу на корупцію зазначає, що «у правовій системі України хоча й із запізненням (фактично лише з 01.07.2011), проте реалізована ідея диференціації правового регулювання протидії корупції залежно від того, до якої сфери вона належить – публічної чи приватної, у вигляді, описаному вище. У науковій

літературі сформувалося уявлення про соціальну зумовленість такої диференціації. При цьому варто уточнити, що мова йде про кримінальну юриспруденцію» [13]. Вказане твердження автора є продовженням нашого дослідження в завданні визначення соціальної обумовленості існування злочинів передбачених у частині 1 статті 191 КК України та частині 2 статті 191 КК України саме в тому вигляді, які вони мають зараз.

Соціальна обумовленість відповідальності за корупційні діяння виражається у тому, що корупція деформує організацію публічного управління, а також є підґрунтям для формування варіантної системи ухвалення рішень, які легітимізуються сукупністю та обсягом компетенцій службових осіб публічного чи приватного права, однак наслідки яких не є відповідними потребам розвитку держави, а також нівелюють поняття «законність» і деформують поняття «соціальна справедливість» [11]. О. П. Денегу в своїх дослідженнях доходить висновку, що усвідомлення більшістю представників суспільства руйнівного впливу корупції на суспільні блага, а також потреба суспільства у самозбереженні зумовлюють необхідність визнання на теоретичному рівні негативного впливу вказаних факторів на суспільні відносини (як відокремленого явища), що суміщається з практичною лояльністю до визначених випадків корупції (коли особи є суб'єктами, в інтересах яких вчиняються певні діяння) [8]. У цьому контексті О. С. Бондаренко зазначає, що для забезпечення належного рівня протидії будь-якому явищу важливим є пошук та впровадження збалансованих заходів у контексті встановлення виду відповідальності. Автор стверджує, що жорсткий підхід у контексті відповідальності та покарань за корупційні діяння, не завжди є виправданим. Однак подекуди саме жорсткі методи здатні забезпечити належний рівень протидії корупції» [4].

Розглядаючи криміналізацію корупційних злочинів, пов'язаних з незаконним заволодінням чужим майном або іншими предметами

К. Г. Биков обґрунтовує таку доцільність. Так автор зазначає, що у випадку вчинення злочинів пов'язаних з незаконним заволодінням чужим майном шляхом зловживання службовим становищем, є соціально обґрунтованою та вмотивована в першу чергу соціальними факторами, тобто принципами, які забезпечують соціальну адекватність криміналізації, її допустимість з погляду на основні характеристики соціальних систем і процесів суспільного розвитку, відповідності кримінально-правової норми рівню, характеру суспільної свідомості та стану громадської думки. Така криміналізація в цілому відповідає визначенням наукою кримінального права підставам та принципам» [3].

Порівнюючи криміналізацію загалом кримінальних злочинів проти власності, наприклад шахрайства, Д. Г. Михайленко приходить до висновку, що обман, який застосовується під час викрадення чужого майна шляхом використання службового становища, має свої особливі, специфічні ознаки, що відрізняють його від обману під час шахрайства. Ця відмінність полягає в тому, що в першому випадку в основі обману (дезінформації), до якої вдається винна особа, завжди перебуває протиправне використання нею свого службового становища. Без застосування можливостей службового становища обман є неідеальним і нездійсненим. Цей обман є різновидом обману, який через підвищену суспільну небезпеку і специфічні ознаки криміналізований в окрему форму злочинів проти власності (ч. 2 ст. 191 КК). У другому ж випадку заволодіння майном можливе без протиправного використання службового становища [13]. Тобто автор звертає увагу на певний, не тільки законодавчий, а й фактичний поділ статті 191 КК України. Загалом у нашому дослідженні буде використаний дуальний підхід до аналізу злочинів передбачених статтею 191 КК України, так як існують те тільки кримінально-правові відмінності у вказаних частинах відповідної статті, а й кримінологічні особливості, що пов'язані із особистісними

рисами осіб, що вчиняють такі злочини, окремими детермінантами, і як наслідком методами та заходами протидії.

Для більш детального вивчення соціальної обумовленості кримінальної відповідальності за привласнення, розтрату майна або заволодіння ним шляхом зловживання службовим становищем, звернемося до наукової літератури. Загалом вказане питання вже піддавалися глибинному аналізу науковців, а тому наше дослідження у цьому підрозділі буде ґрунтуватися на результатах наукових робіт цих вчених. Звернемося до підстав такої криміналізації, до того ж за основу будуть взяті підстави запропоновані С. С. Сироваткою в дисертаційній роботі «Кримінальна відповідальність за привласнення, розтрату майна або заволодіння ним шляхом зловживання службовим становищем, вчинені у співучасті». Так, у своєму дослідженні науковець приходиться до висновку, що рівень суспільної небезпечності розглянутих нами злочинних діянь є достатнім для того, щоб кримінальна відповідальність за їх вчинення продовжувала існувати, оскільки вони посягають на право власності незалежно від її форми, що є непопустимим для будь-якої форми власності. Для заволодіння майном шляхом зловживання службовим становищем підвищує рівень суспільної небезпечності той факт, що таке діяння вчиняється спеціальним суб'єктом – службовою особою, яка наділяється повноваженнями щодо цього майна. І саме внаслідок використання своїх повноважень всупереч інтересам служби заволодіває цим майном, тобто вчиняє корупційний злочин [16]. Безумовно злочини проти власності відносяться до так званих ядерних злочинів, за порушення яких передбачена відповідальність у всіх країнах світу.

Як другу підставу автор зазначає, що кількість зареєстрованих випадків злочину, передбаченого статтею 191 КК України щороку знаходиться на досить високому рівні. Можна стверджувати, що розглядані нами злочинні діяння є хоча і не достатньо поширеними, але

типовими для нашої держави [16]. Загалом погоджуючись із тезою про відносно масовість вказаних злочинів, не можна підтримати позицію автора про «не достатню поширеність». Варто врахувати, що вказана робота є кримінально-правовою, а тому вивчення статистичних закономірностей для автора було похідним. Все проведені нами дослідження дають підстави стверджувати, що офіційна статистика не враховує значну масу латентних злочинів, що також є додатковим детермінуючим фактором динаміки проросту таких злочинів.

Не можемо також погодитися із наступною підставою криміналізації злочинів дослідженого виду. Так, С. С. Сироватка зазначає, «незначну кількість засуджених та постійне і досить істотне зменшення кількості засуджених за вчинення розгляданого злочину у співучасті, у тому числі за організовані її форми, можна пояснити не тільки тим, що кількість таких злочинних діянь істотно зменшилась, а й тим, що дана кримінально-правова норма є недосконалою, що у свою чергу тягне за собою складність доведення винуватості злочинців, яких вже було викрито» [16]. По-перше кількість засуджених не є підставою криміналізації. По-друге, ефективність норми кримінального закону проблематично оцінювати саме з точки зору ефективності діяльності правоохоронних органів, адже вона (діяльність) не є сталою величиною, а її результативність пояснюється не виключно конструкцією кримінально-правової норми, а й професіоналізмом самих працівників. Тому кількість засуджених осіб є похідною стосовно криміналізації певного виду поведінки, і відображає у більшій мірі саме дієвість системи кримінального переслідування.

Як наступну підставу, автор зазначає, що «особи, які вчинили розглядані нами злочинні діяння потребують впливу виключно з використанням найсуворіших заходів державного примусу, а саме тих, що може нам надати лише кримінальне право. Цими заходами є кримінальні покарання. Впоратись

із діяннями, що мають достатньо високий рівень суспільної небезпеки за допомогою адміністративної чи цивільно-правової відповідальності навряд чи можливо» [16]. Загалом погоджуючись із вказаною підставою зазначимо, що вона потребує більш детального вивчення стосовно характеристики особи злочинця.

До наступної підстави соціальної обґрунтованості криміналізації досліджуваних видів поведінки є наслідки, тобто збитки або матеріальні втрати, що спричиняються вказаною протиправною поведінкою. До того ж у контексті порівняння із іншими злочинами проти власності, такі збитки є чи не найбільшими в контексті співставлення кількості облікованих правопорушень та суми завданої шкоди.

Наступною підставою криміналізації С. С. Сироватка визначає ставлення суспільства до такого виду поведінки. Так, автор зазначає, що українське суспільство переважно негативно ставиться до такого виду злочинної діяльності і підтримує його те, що воно залишається криміналізованим. До того ж, що стосується історичних традицій, то у вітчизняних нормативних актах відповідальність за корисливі посягання на власність у тому чи іншому вигляді існує з часів Руської правди, тому відповідність цій підставі криміналізації відповідальність за розглядані злочинні діяння виглядає очевидною і беззаперечною [16]. Перераховані підстави, на нашу думку, є основоположними. Безумовно криміналізація розглянутого виду злочинів породження об'єктивними потребами соціуму в кримінально-правовій охороні суспільних відносин, у нашому випадку – права власності.

Як зазначає О. В. Попович «криміналізація будь-якого суспільно небезпечного діяння супроводжується негативними соціальними наслідками, а тому повинна являти

собою крайній захід, найсуворіший спосіб охорони тих чи інших відносин, які існують у суспільстві. У зв'язку із цим криміналізація діяння є виправданою лише у разі її соціальної необхідності та якщо позитивний соціальний ефект застосування кримінально-правової норми є більш значним, аніж негативні соціальні наслідки криміналізації. До останніх належать: криміналізація індивідуальної свідомості засуджених, зниження здобутого до засудження рівня професійної кваліфікації, деформація міжособистісних зв'язків, порушення функціонування економіки та інших сфер громадського життя через виключення значного числа громадян із різних сфер життєдіяльності тощо» [15].

Отже, соціальна необхідність кримінально-правової охорони відносин власності, які є об'єктом охорони в статті 191 КК України формується у суспільстві, як серед окремих соціальних груп, так і у населення всієї країни. До того ж правова потреба виникає, якщо за наявності міжнародних зобов'язань щодо криміналізації злочинів у виді злочинів у виді привласнення, розтрати майна або заволодіння ним шляхом зловживання службовим становищем, що було описано у цьому розділі. Варто звернути увагу, що соціальна, політична і правова потреби криміналізації злочинів у виді привласнення, розтрати майна або заволодіння ним шляхом зловживання службовим становищем збігаються, що обґрунтовується, як соціальними цінностями українського суспільства, а також міжнародними зобов'язаннями України. Це свідчить про належний рівень кримінально-правової політики держави, яка відповідає, у цій частині, потребам суспільства у протидії злочинам у виді привласнення, розтрати майна або заволодіння ним шляхом зловживання службовим становищем.

#### Анотація

У статті досліджуються питання привласнення, розтрати майна або заволодіння ним шляхом зловживання службовим становищем на сучасному етапі кримінологами приділено недостатньо уваги. Комплексне кримінологічне дослідження до сьогодні відсутнє, що обумовлює

необхідність його проведення, звичайно, з врахуванням наукових результатів, отриманих у суміжних науках, а тому необхідним є встановлення соціальних основ криміналізації злочинів дослідженого виду.

З розвитком суспільства і укоріненням у ньому поваги до права власності у Конституції України в статті 41 закріплено, що «ніхто не може бути протиправно позбавлений права власності. Право приватної власності є непорушним». Також у системі соціальних відносин всіх демократичних країн чільне місце посідають норми щодо охорони права власності. У доктрині кримінального права створення норм, які визначають кримінально-караними певні діяння називається криміналізацією. Однак вказане питання варто дослідити більш ґрунтовно на основі досягнень науковців.

У статті обґрунтовується, що соціальна необхідність кримінально-правової охорони відносин власності, які є об'єктом охорони в статті 191 КК України формується у суспільстві, як серед окремих соціальних груп, так і у населення всієї країни. До того ж правова потреба виникає, якщо за наявності міжнародних зобов'язань щодо криміналізації злочинів у виді злочинів у виді привласнення, розтрати майна або заволодіння ним шляхом зловживання службовим становищем, що було описано у цьому розділі. Варто звернути увагу, що соціальна, політична і правова потреби криміналізації злочинів у виді привласнення, розтрати майна або заволодіння ним шляхом зловживання службовим становищем збігаються, що обґрунтовується, як соціальними цінностями українського суспільства, а також міжнародними зобов'язаннями України. Це свідчить про належний рівень кримінально-правової політики держави, яка відповідає, у цій частині, потребам суспільства у протидії злочинам у виді привласнення, розтрати майна або заволодіння ним шляхом зловживання службовим становищем.

**Ключові слова:** злочинність, кримінологія, привласнення, розтрата майна або заволодіння ним шляхом зловживання службовим становищем, злочини проти власності, криміналізація, соціальні передумови

### **Osadchyi B. V. Social prerequisites of the criminalization of crimes in the form of appropriation, waste of property or possession of it through abuse of the official position**

#### **Summary**

The article investigates the issues of appropriation, waste of property or taking possession of it by abuse of official position, at the current stage criminologists have not paid enough attention. There is no comprehensive criminological research to date, which makes it necessary to conduct it, of course, taking into account the scientific results obtained in related sciences, and therefore it is necessary to establish the social foundations of the criminalization of crimes of the investigated type.

With the development of society and the establishment of respect for property rights in it, Article 41 of the Constitution of Ukraine stipulates that "no one can be unlawfully deprived of the right to property. The right to private property is inviolable." Also, in the system of social relations of all democratic countries, norms regarding the protection of property rights occupy a prominent place. In the doctrine of criminal law, the creation of norms that define certain actions as criminal is called criminalization. However, this issue should be investigated more thoroughly based on the achievements of scientists.

The article substantiates that the social need for criminal protection of property relations, which is the object of protection in Article 191 of the Criminal Code of Ukraine, is formed in society, both among individual social groups and the population of the entire country. In addition, the legal need arises if there are international obligations to criminalize crimes in the form of crimes in the form of misappropriation, waste of property or taking it by abuse of official position, which was

described in this section. It is worth paying attention to the fact that the social, political and legal needs of the criminalization of crimes in the form of appropriation, waste of property or possession of it through abuse of official position coincide, which is justified by the social values of Ukrainian society, as well as Ukraine's international obligations. This testifies to the appropriate level of the state's criminal law policy, which meets, in this part, the needs of society in combating crimes in the form of embezzlement, waste of property or possession of it through abuse of official position.

**Key words:** crime, criminology, embezzlement, embezzlement of property or taking it by abuse of official position, crimes against property, criminalization, social conditions

**Список використаних джерел:**

1. Андрієшин В. В. Кримінальна відповідальність за зловживання службовою особою своїми повноваженнями: теоретико-правові та прикладні аспекти : дис. ... докт. філос. : 081 «Право». Одеса, 2020. С. 52.
2. Балобанова Д. О. Теорія криміналізації : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.08. Одеса, 2007. С. 81.
3. Биков К. Г. Кримінально-правова характеристика корупційних злочинів, пов'язаних з незаконним заволодінням майном та іншими предметами : дис. ... канд. юрид. наук (докт. філос.) : 12.00.08 (081 «Право»). Харків, 2018. С. 198.
4. Бондаренко О. С. Концепція кримінально-правової протидії корупції в Україні : дис. ... докт. юрид. наук : 12.00.08. Суми, 2021. С. 183–184.
5. Вознюк А. А. Кримінальне право України. Загальна частина : конспект лекцій. Київ : Нац. акад. внутр. справ, «Освіта України», 2016. С. 51.
6. Голіна В. Проблема кримінологічного забезпечення криміналізації і декриміналізації у кримінальному праві України. *Вісник Національної академії правових наук України*. 2015. № 3 (82). С. 111.
7. Гришук В.К. Вибрані наукові праці. Львів : Львівський державний університет внутрішніх справ, 2010. С. 184.
8. Денєга О. П. Кримінально-правова кваліфікація незаконного збагачення : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.08. Київ, 2015. С. 66.
9. Др'юмін В. М. Інституціональна теорія злочинності та криміналізації суспільства : дис. ... докт. юрид. наук : 12.00.08. Одеса, 2010. С. 81.
10. Дудоров О. О. Кримінальне право : теорія і практика (вибрані праці). Київ : ВАІТЕ, 2017. С. 51.
11. Комарницька М. О. Відповідальність за прийняття пропозиції, обіцянки або одержання неправомірної вигоди за кримінальним правом України : дис. ... докт. філос. : 081 «Право». Львів, 2021. С. 42.
12. Мезенцева І. Кримінологічна характеристика корупційної злочинності. *Науковий часопис Національної академії прокуратури України*. 2014. № 4. С. 106–113. URL: <http://www.chasopysnaru.gov.ua/chasopys/ua/pdf/4-2015/mezenceva.pdf>
13. Михайленко Д. Г. Протидія корупційним злочинам засобами кримінального права: концептуальні основи : монографія. Одеса : Видавничий дім «Гельветика», 2017. 582 с.
14. Пашенко О. О. Соціальна обумовленість кримінально-правових норм : дис. ... докт. юрид. наук : 12.00.08. Харків, 2019. С. 147.
15. Попович О. Принципи криміналізації: поняття, зміст та дотримання (на прикладі ст. 110-2 КК України). *Підприємництво, господарство і право*. 2018. № 4. С. 211.
16. Сироватка С. С. Кримінальна відповідальність за привласнення, розтрату майна або заволодіння ним шляхом зловживання службовим становищем, вчинені у співучасті : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.08. Київ, 2020. С. 95–97.



17. Фріс П. Л. Кримінально-правова політика української держави: теоретичні, історичні та правові проблеми : монографія. Київ : Атіка, 2005. С. 331.
18. Хавронюк М. І. Кримінальне законодавство України та інших держав континентальної Європи : порівняльний аналіз, проблеми гармонізації : монографія. Київ : Юрисконсульт, 2006. С. 85.
19. Чугаєвська А. В. Процесуальний порядок звільнення від відбування покарання : дис ... канд. юрид. наук : 12.00.09. Київ, 2020. С. 135–136.
20. Шмарін І. О. Неповага до суду : проблеми криміналізації : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.08. Запоріжжя, 2017. С. 49.

УДК 342.9

DOI <https://doi.org/10.32782/ln.2023.20.27>

**Потіп М. М.**

*доктор юридичних наук, доцент,  
професор кафедри цивільного, господарського та екологічного права,  
Національного технічного університету «Дніпровська політехніка»  
ORCID: 0000-0001-6861-8251*

## КОРУПЦІЙНІ РИЗИКИ ПРИ СТЯГНЕННІ МІСЦЕВИХ ЗБОРІВ ТА ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВІ ЗАХОДИ ПРОТИДІЇ ЇМ

**Постановка проблеми.** Підтримка громад є невід’ємною складовою майбутнього механізму підтримки відновлення України на 50 млрд євро протягом 2024–2027 років, запропонованого Європейською комісією. Тобто без зміцнення місцевого самоврядування та залучення його представників до проєктів відбудови Україна навряд чи може розраховувати на отримання зазначених коштів у повному обсязі.

Одним із неочікуваних ефектів війни стало істотне збільшення доходів місцевих бюджетів. У той час, як податкові надходження державного бюджету 2022 року скоротилися порівняно з 2021-м на 14,2 %, податкові надходження місцевих бюджетів (усіх рівнів) зросли на 13,5 %, зазначає М. Джус [1]. Органи місцевого самоврядування можуть наповнювати місцеві бюджети за рахунок місцевих податків і зборів, до яких належать: податок на майно, єдиний податок, збір за місця для паркування транспортних засобів і туристичний збір. Їхня сумарна частка у загальному обсязі податкових надходжень місцевих бюджетів 2022 року становила 21,4 %, скоротившись порівняно з 2021-м на 4,5 відсоткового пункту [1]. Водночас потребує удосконалення адміністрування місцевих податків та зборів органами місцевого самоврядування задля запобігання реалізації корупційних ризиків.

Органи місцевого самоврядування повинні дотримуватись принципів антикорупційної політики на 2021–2025 роки, що передбача-

ють у тому числі запровадження належних процедур, які мінімізуватимуть відповідні корупційні ризики; цифрову трансформацію реалізації повноважень органами місцевого самоврядування, прозорість діяльності та відкриття даних як основу для мінімізації корупційних ризиків у їх діяльності; створення на противагу існуючим корупційним практикам більш зручних та законних способів задоволення потреб фізичних і юридичних осіб; забезпечення невідворотності юридичної відповідальності за корупційні та пов’язані з корупцією правопорушення, що створюватимуть додатковий стримувальний ефект для всіх суб’єктів правовідносин; формування суспільної нетерпимості до корупції, утвердження культури доброчесності та поваги до верховенства права [2]. Ці принципи мають враховуватися під час розроблення та впровадження антикорупційних програм органів місцевого самоврядування в Україні, що у свою чергу ідентифікують корупційні ризики в їх діяльності та визначають напрями запобігання їх реалізації.

**Огляд останніх досліджень і публікацій.** Питання правового регулювання діяльності органів місцевого самоврядування та правовідносин у сфері оподаткування були предметом наукових пошуків різних вчених, проте особливості правового регулювання та організації діяльності із запобігання та протидії корупції в діяльності цих органів досліджували такі науковці та практики: М. Джус, Л. Задорожня, О. Коліуш,

Ю. Маркуц, М. Новіков, І. Погрібний, І. Яцків. Роботи цих дослідників дозволили нам зорієнтуватись у визначеній проблемі, водночас продемонстрував відсутність комплексного підходу до висвітлення питань ідентифікації та запобігання корупційним ризикам в діяльності посадових осіб органів місцевого самоврядування в процесі встановлення та адміністрування місцевих податків та зборів.

**Формулювання завдання дослідження.** Виходячи із зазначеного, метою даної статті є з'ясування ознак та сутності такої правової категорії як корупційні ризики в діяльності посадових осіб органів місцевого самоврядування, що можуть мати місце в процесі встановлення та адміністрування місцевих податків та зборів, а також визначення організаційно-правових напрямів та шляхів для мінімізації таких корупційних ризиків.

**Виклад основного матеріалу.** Під час воєнного стану органи місцевого самоврядування у сфері прийняття рішень щодо місцевих податків та зборів відчувають певні зниження контролюючого тиску з боку державної влади. Так, зокрема, згідно з підпунктом 12.3.8 ПК на період дії воєнного чи надзвичайного стану сільські, селищні, міські ради і ради об'єднаних територіальних громад мають право встановлювати місцеві податки та/або збори та податкові пільги зі сплати місцевих податків та/або зборів без застосування процедур, передбачених Законом України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» від 11.09.2003 № 1160-IV. Коли в окремих місцевостях України запроваджують воєнний чи надзвичайний стан, положення підпункту 12.3.8 ПК поширюється винятково на представницькі органи територіальних громад відповідних адміністративно-територіальних одиниць, на території яких введений воєнний чи надзвичайний стан [3]. Таким чином під час воєнного стану органи місцевого самоврядування набувають ширшої компетенції та свободи своєї діяльності при зниженні зовнішнього контролю, тому є потреба у передбаченні

внутрішніх механізмів для ідентифікації та усунення корупційних ризиків у сфері встановлення, нарахування та сплати місцевих податків та зборів.

Водночас, серед пріоритетних дій Уряду на 2023 рік в частині продовження децентралізації та регіонального розвитку Кабмін передбачає надання додаткових повноважень органам місцевого самоврядування – адміністрування місцевих податків і зборів (зараз це робить податкова служба). Очікується, зазначають Ю. Маркуц та Л. Задорожня, що вже у вересні цього року Кабмін подасть законопроект(и) з відповідними змінами до чинного законодавства. Бажаним результатом є «посилення управлінських функцій органів місцевого самоврядування; покращення адміністрування місцевих податків та зборів; посилення фінансової спроможності та розвиток територіальних громад шляхом надання додаткових повноважень органам місцевого самоврядування в частині адміністрування місцевих податків і зборів» [4].

На сьогодні існує цілий комплекс проблем, які не дають можливості місцевим бюджетам відчути твердий ґрунт під ногами і зменшити залежність від загальнодержавних податків і трансфертів із державного бюджету. Частина з цих проблем можна розв'язати на місцевому рівні, але ще більше питань потребують вирішення на рівні держави. Передусім слід звернути увагу на невідповідність, яка блокує вирішення багатьох проблем: у наповненні місцевого бюджету максимально зацікавлені органи місцевого самоврядування, але процес адміністрування податків повністю належить до повноважень органів Державної податкової служби (ДПС). Враховуючи невідповідність організаційної структури ДПС адміністративно-територіальному устрою України, працівникам фінансових управлінь органів місцевого самоврядування доводиться вирішувати робочі питання шляхом офіційного листування з обласним підрозділом ДПС. Очевидно, що такий формат співпраці далекий від оптимального. Самі органи

ДПС, після перманентних реформ, не мають достатніх людських і фінансових ресурсів, а також мотивації для ефективного адміністрування місцевих податків та зборів, наголошує М. Джус [1]. Тому очікується розробка законопроектів щодо внесення змін до Податкового кодексу України та Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» щодо надання додаткових повноважень органам місцевого самоврядування в частині адміністрування місцевих податків і зборів [5]. Тому питання запобігання корупції в органах місцевого самоврядування у сфері нарахування та стягнення місцевих податків та зборів має значну актуальність.

За даними соціологічного дослідження «Стан корупції в Україні. Сприйняття, досвід, ставлення», проведеного програмою USAID сприяння громадській активності «Долучайся!» (ENGAGE) спільно з проектом USAID «ВзаємоДія» навесні 2021 року, корупція посіла перше місце, випередивши такі проблеми як «висока вартість життя та низькі зарплати» та «військовий конфлікт в Донецькій та Луганській областях». Дослідження також показало переконаність громадян у поширеності корупції в державних установах та на всіх рівнях влади, при цьому в органах місцевого самоврядування його вважають найменшим у порівнянні з іншими органами влади і таким, що має тенденції до зменшення. Так, 29,2 % респондентів вважають, що корупція дуже поширена в ОМС, щодо обласних органів влади такий відсоток становить 38,5 % [6]. У порівнянні з державними органами та установами, які є на думку громадян значно корумпованими, то органи місцевого самоврядування виглядають набагато краще. Водночас кількість посадових осіб та працівників органів місцевого самоврядування, притягнених до відповідальності за вчинення кримінальних та адміністративних правопорушень у сфері запобігання корупції значна.

Наприклад, За інформацією, наданою Офісом Генерального прокурора з посиланням на

Звіт про стан протидії корупції за 2019 рік за формою № 1-КОР, за вчинення корупційних злочинів упродовж 2019 року було засуджено 766 осіб, серед яких: 24 депутати сільських, селищних, міських, районних рад; 148 посадових осіб органів місцевого самоврядування. До адміністративної відповідальності за вчинення адміністративних правопорушень, пов'язаних з корупцією, у 2019 році судом було притягнуто 5759 осіб, зокрема: 96 депутатів обласних рад; 2374 депутати сільських, селищних, міських, районних рад; 488 посадових осіб місцевого самоврядування [7].

Інструментом запобігання та протидії корупції у органах місцевого самоврядування є антикорупційні програми. Водночас, запровадження в Україні інституту антикорупційних програм органів державної влади, органів місцевого самоврядування та інших юридичних осіб публічного права, визначених ст. 19 Закону «Про запобігання корупції», поки не виправдовує тих надій, які на нього поклали розробники нового антикорупційного законодавства. Цей інститут орієнтований виключно на «самоочищення» органів влади, презюмуючи, що їх посадовці будуть сумлінно ставитись до власних обов'язків здійснювати аналіз корупційних ризиків, розробляти та втілювати власні антикорупційні програми. Однак за сучасних українських реалій ці програми скоріше імітують боротьбу з проявами корупції як зазначено у Національній доповіді щодо реалізації засад антикорупційної політики у 2019 році [7].

Ключовим елементом антикорупційної програми є оцінка корупційних ризиків у діяльності органу, установи, організації. Водночас запроваджена комплексна система оцінки корупційних ризиків не є досконалою і не завжди демонструє ефективність, адже розповсюджується лише на органи державної влади, тож під неї не підпадають корупційні ризики, які можуть виникати в діяльності органів місцевого самоврядування. Часто навіть оцінка в державних органах є формальною, не передбачає реальних консультацій

в установах та із зацікавленими сторонами; багато звітів про оцінку корупційних ризиків дублюють одне одного і описують однакові ризики. Запроваджена оцінка корупційних ризиків також здебільшого не є всеосяжною, оскільки обмежується окремим міністерством чи відомством, тож не враховує ширших галузевих ризиків, що часто пов'язані з діяльністю органу державної влади. Попри значні інституційні зміни, підвищення рівня відкритості й прозорості та запровадження системної оцінки корупційних ризиків, основні порушення, зокрема лобіювання, гроші у політиці, кумівство та зловживання владою, безкарність і конфлікт інтересів залишаються викликом у багатьох секторах та на всіх рівнях державного управління, наголошують автори посібника «Корупційні ризики в міській раді: як оцінити та мінімізувати» [8].

Таким чином термін корупційний ризик є важливою правовою категорією у сфері боротьби із корупцією. Цей термін був введений на законодавчому рівні у Методології оцінювання корупційних ризиків у діяльності органів влади від 02.12.2016 № 126, якою корупційний ризик визначено як ймовірність того, що відбудеться подія корупційного правопорушення чи правопорушення, пов'язаного з корупцією, яка негативно вплине на досягнення органом влади визначених цілей та завдань [9].

Науковці визначають корупційний ризик по різному: як сукупність правових, організаційних та інших факторів і причин, які породжують, заохочують (стимулюють) осіб до скоєння корупційних правопорушень у сфері надання адміністративних послуг під час виконання ними функцій держави або місцевого самоврядування [10, с. 13]; як фактор, що поєднує умови й обставини, активізує корупційну ситуацію до корупційно-психологічного стану, спрямованого на корупційну угоду потенційних суб'єктів корупційного правопорушення [11, с. 150]; як ймовірність учинення корупційних діянь і їх наслідки за конкретний проміжок часу [12, с. 13]. Тобто

корупційний ризик в діяльності посадових осіб органів місцевого самоврядування це потенційна ймовірність виникнення корупції, що негативно впливає на ефективність органів місцевого самоврядування та якість адміністрування процесів нарахування та сплати місцевих податків та зборів.

Національне агенство запобігання корупції (НАЗК) упродовж 2022 року проводила також оцінку корупційних ризиків у всіх сферах діяльності органів місцевого самоврядування. Ним також було напрацьовано проект Примірної антикорупційної програми органу місцевого самоврядування територіальної громади, яка вміщує 121 ризик; прийнято рішення про проведення пілотної оцінки корупційних ризиків у 2 територіальних громадах: Суворовській селищній раді та Городоцькій сільській раді; проведено навчання для членів робочих груп з оцінки корупційних ризиків; розроблено та запущено 6 опитувальників; здійснено аналіз внутрішнього та зовнішнього середовища пілотних громад; проведено два виїзних «дружніх аудити» пілотних громад; напрацьовано проекти антикорупційних програм пілотних громад [13]. Проте на сьогодні ці програми не оприлюднені для громадськості, але у подальшому можуть стати основою для розширеного підходу у ідентифікації корупційних ризиків при нарахування та сплати місцевих податків та зборів.

Проте на сьогодні антикорупційні програми органів місцевого самоврядування не містять такої деталізації корупційних ризиків. Наприклад, опис ідентифікованих корупційних ризиків у діяльності Рівненської обласної ради, чинників корупційних ризиків та можливих наслідків корупційного правопорушення чи правопорушення, пов'язаного з корупцією, містить дванадцять ідентифікованих корупційних ризиків, проте жоден з них на пряму не пов'язаний із сферою встановлення чи адміністрування місцевих податків та зборів та носять узагальнений характер [14]. Цей приклад свідчить про відсутність ідентифікованих корупційних ризиків у роботі Рівненської

обласної ради щодо встановлення, контролю за нарахуванням та сплатою місцевих податків та зборів. За відсутності затвердженої Примірної антикорупційної програми органу місцевого самоврядування територіальної громади така ситуація склалася і в більшості інших органів місцевого самоврядування.

Громадські організації вже сьогодні сповіщають про виявлені корупційні схеми у сфері встановлення, нарахування та сплати місцевого збору за місця за паркування транспортних засобів. Такими прикладами є: 1) практика нелегального облаштування місць для службового паркування; 2) передача права облаштування паркувальних майданчиків на непрозорих умовах без конкурсів; 3) зловживання з обліком нічних паркувальних майданчиків та кількістю паркомісць на таких майданчиках.

Наприклад, у першому випадку місця для паркування біля ресторанів, магазинів, готелів, ринків, інших громадських місць є так званими «місцями службового паркування». Неврегульованість службового паркування, відсутність знаків (розмітки), які позначають місця для паркування, непрозорий механізм передачі прав на облаштування та експлуатацію (оренду) паркувальних майданчиків, маніпуляції під час проведення конкурсів з права облаштування паркувальних майданчиків (у містах, де конкурси проводяться, наприклад, Київ), створює ризики прийняття суб'єктивних рішень з боку місцевої влади. В той же час надходження від паркування, які мали б наповнювати бюджет міста, витрачаються на самоокуповування вже існуючих та створення нових паркувальних майданчиків, часто використовуються не за призначенням. Існуванню цієї корупційної схеми, а відповідно і реалізованого корупційного ризику можливе через такі причини: 1) не врегульованість нормативно-правових вимог до службового паркування; 3) відсутність регулювання щодо обмеження часу стоянки на місцях для паркування; 4) відсутність регулювання спеціальних місць, призначених для тимчасового

завантаження, розвантаження товарів, або короткотермінових зупинок; 5) не передбаченість правилами дорожнього руху обмеження тривалості зупинки на визначених місцях для паркування з метою забезпечення потреб магазинів/ресторанів/готелів тощо; 6) місця для службового паркування залишаються не інвентаризованими [15].

Корупційні порушення вчиняються також у разі передачі права облаштування пакувальних майданчиків на непрозорих умовах без конкурсів. У Києві до 2019 року інформація про те, на яких умовах та з ким укладаються такі договори, вважалась комерційною таємницею. Тобто громада не мала права знати як використовується ця ділянка. На практиці це діяло так, що окремі представники бізнесу «скуповували» парковки за ціну, значно нижчу ринкової. В результаті відбуваються масштабні бюджетні втрати та ряд незручностей для містян, адже такі псевдо-орендарі не вкладують кошти у інфраструктуру парковки [15]. З 2019 року у Києві право на облаштування паркувального майданчика передається на умовах торгів на майданчику «Прозоро», що дозволило знизити корупційні ризики при визначенні вартості передачі ділянки. Проте у багатьох містах ручне управління процедурою передачі парковок лишається. Депутатський корпус місцевих рад часто має власні бізнес-інтереси у пакувальній сфері та приймаючи рішення може впливати на користь такого рішення щодо себе або наблизених осіб. Уповноважене у сфері паркування комунальне підприємство також перебуває під впливом депутатського корпусу або чиновників, що впливає на рішення, які приймають керівником підприємства. Відсутність моніторингу ефективності використання парковки суб'єктом, який отримав право на її облаштування, умисне приховування фактів збитковості парковок для місцевого бюджету також є причинами, що впливають на збереження процедури передачі прав на облаштування парковки через депутатів та комунальне підприємство [15].

Зловживання з обліком нічних паркувальних майданчиків та кількістю паркомісць на таких майданчиках полягає у наступному. Так звані «нічні» парковки, що працюють цілодобово та переважно розміщуються у спальних районах міст, вважаються прибутковим бізнесом для навколотранспортної сфери, адже дозволяє користуватись земельними ділянками за низьку собівартість та не сплачувати інших додаткових бюджетних платежів. До прикладу, суб'єкт декларує, що на парковці розміщено 15 паркувальних місць. Комунальне підприємств у сфері паркування з недогляду або умисно не здійснює перевірку фактично облаштованого майданчика, в результаті суб'єкт підприємницької діяльності сплачує місту за 15 місць, натомість розміщує на парковці 40 і більше авто. Крім того, облік фактично існуючих нічних паркувальних майданчиків не здійснюється: присутні ситуації, коли парковка облаштовується без відома уповноважених органів чи комунального підприємства, або ж на незаконну винагороду такі органи не помічають самовільно створеної парковки. Отже, бюджет міста втрачає кошти, мешканці потерпають від розташованих у неналежних місцях парковок, розвивається «чорний» ринок надання паркувальних послуг. Процедурна урегульованість оформлення «нічного» паркувального майданчика дозволяє депутатам та комунальному підприємству, уповноваженому у сфері паркування, на свій розсуд приймати рішення щодо виділення земельної ділянки для такої парковки. Надалі діяльність таких парковок фактично не контролюється, не перевіряється реальна кількість паркомісць і завантаженість, а також відсутні розрахунки, яку суму коштів бюджет міста повинен отримувати від цих парковок [15].

Наведені авторами посібника «100 корупційних схем в регіонах України» [15] приклади порушень чинного законодавства ведуть до утворення корупційних схем в органах місцевого самоврядування та призводять до недоотримання коштів до місцевого бюджету при

встановлення та адмініструванні, наприклад такого місцевого збору як збір за місця для паркування транспортних засобів. Тому при аналізі та ідентифікації корупційних ризиків в роботі органів місцевого самоврядування необхідно враховувати виявлені обставини.

Корупційні ризики, наголошують представники територіальних громад – це наявність таких причин та умов у всіх аспектах діяльності органу місцевого самоврядування, щоденних праводносинах із громадянами та юридичними особами, які можуть супроводжуватися порушеннями професійної етики, обмежень, встановлених антикорупційним законодавством, або навіть призводити до вчинення корупційних або пов'язаних з корупцією правопорушень [6, с. 31]. Для утвердження культури доброчесності, формування відповідного середовища та запобігання вчиненню правопорушень дуже важливо здійснювати роботу з виявлення корупційних ризиків на регулярній основі та вжиття заходів щодо їх усунення або мінімізації. Саме з метою усунення або мінімізації ризиків корупції Законом України «Про запобігання корупції» одним із основних завдань уповноважених підрозділів (уповноваженої особи) визначено організацію роботи з проведення оцінювання корупційних ризиків у діяльності відповідного органу місцевого самоврядування [6, с. 31].

Належне виконання цього завдання вимагає як зусиль уповноважених осіб, так і всебічної підтримки та лідерства з боку керівництва органів місцевого самоврядування. Оцінювання та усунення або мінімізація корупційних ризиків передбачає комплекс дій: 1) утворення комісії з оцінювання корупційних ризиків, яка здійснює детальний аналіз функцій і процесів органу з метою виявлення й оцінювання корупційних ризиків – ймовірності (можливостей) для вчинення корупційних або пов'язаних з корупцією правопорушень; 2) розробка та впровадження відповідних заходів, спрямованих на усунення або мінімізацію цих ризиків; 3) впровадження системи

періодичного моніторингу виконання заходів, оцінки їх ефективності та можливостей для їх перегляду. На керівника органу місцевого самоврядування покладається обов'язок визначити склад комісії з оцінки корупційних ризиків. До оцінки корупційних ризиків також рекомендується залучати представників громадськості та незалежних експертів у відповідних сферах діяльності шляхом введення їх до складу комісії. Процес оцінювання та усунення або мінімізації корупційних ризиків складається, як правило, із п'яти взаємопов'язаних етапів: 1) підготовка та планування оцінювання корупційних ризиків; 2) проведення оцінювання корупційних ризиків; 3) розробка заходів щодо усунення або мінімізації корупційних ризиків як складової антикорупційної програми; 4) інформування заінтересованих сторін про результати проведення оцінювання ризиків та про зміст антикорупційної програми; 5) моніторинг виконання заходів та перегляд антикорупційної програми установи з урахуванням ефективності виконання заходів [6]. При оцінці корупційних ризиків та розробці планів запобігання корупції або антикорупційних програм рекомендується використовувати відповідні документи, затверджені НАЗК [16–18].

Оскільки планується передати повноваження по адмініструванню місцевих податків до органів місцевого самоврядування, то необхідно врахувати ряд заходів по недопущенню реалізації корупційних ризиків, які були напрацьовані для податкових органів. Так, згідно Плану заходів щодо реалізації концептуальних напрямів реформування системи органів, що реалізують державну податкову політику, передбачено ряд заходів щодо протидії корупції та недопущення реалізації корупційних ризиків, а саме: 1) формування ефективної комунікації у сфері боротьби з корупцією серед співробітників та громадськості, включаючи інформацію про наслідки вчинення корупційних діянь; 2) постійне оновлення та розміщення у відкритому доступі інформації про результати роботи підрозділів

з питань запобігання та виявлення корупції; 3) організація підвищення кваліфікації співробітників підрозділу з питань запобігання та виявлення корупції з метою отримання знань про найкращі міжнародні практики у сфері протидії корупції; 4) розроблення комплексного плану дій із забезпечення доброчесності, який передбачає три ключові напрями: проведення оцінювання результатів службової діяльності державних службовців для визначення якості виконання поставлених завдань, а також з метою прийняття рішення щодо преміювання, планування їх кар'єри, визначення потреби у професійному навчанні, здійснення інших заходів мотивації; здійснення заходів з метою зменшення можливостей для вчинення корупційних дій, виявлення корупційних дій та застосування належних санкцій; запровадження обов'язкового навчання для співробітників податкової служби з питань запобігання корупції; 5) використання зворотного зв'язку у формі незалежних опитувань платників податків щодо їх оцінки сприйняття рівня корупції у ДПС як інструмента вдосконалення процедур та процесів діяльності служби [19].

Зазначена інформація свідчить про відсутність комплексного наукового підходу до розуміння сутності корупційного ризику в роботі посадових осіб та працівників органів місцевого самоврядування під час встановлення, нарахування та контролю за сплатою місцевих податків та зборів. Вивчення досвіду заходів по недопущенню реалізації корупційних ризиків у ДПС створює передумови для окреслення окремих аспектів та перспектив розробки запобіжників реалізації корупційних ризиків при адмініструванні місцевих податків та зборів органами місцевого самоврядування у майбутньому.

**Висновки.** Таким чином ознаками корупційного ризику в роботі посадових осіб органів місцевого самоврядування під час встановлення та адміністрування сплати місцевих податків та зборів є: 1) за змістом це сукупність правових, організаційних та інших фак-



торів і причин, що поєднують умови й обставини, активізують корупційну ситуацію спрямовану на укладення корупційної угоди між потенційними суб'єктами корупційного правопорушення; 2) суб'єктами є особи, що займають виборні посади, на які особи обираються на місцевих виборах; виборні посади, на які особи обираються або затверджуються відповідною радою; посади, на які особи призначаються сільським, селищним, міським головою, головою районної, районної у місті, обласної ради на конкурсній основі чи за іншою процедурою, передбаченою законодавством України та платники місцевих податків і зборів, податкові агенти; 3) має місце при здійсненні адмініструванні місцевих податків та зборів посадовими особами органів місцевого самоврядування; 4) наслідком реалізації корупційних ризиків є негативний вплив на досягнення органом місцевого самоврядування цілей щодо наповнення місцевих бюджетів при встановленні місцевих податків та зборів.

Таким чином, корупційний ризик в роботі посадових осіб органів місцевого самоврядування під час встановлення та адміністрування місцевих податків та зборів це сукупність організаційно-правових факторів і причин, що у процесі цієї діяльності підвищують вірогідність укладення корупційної угоди між посадовою особою органу місцевого самоврядування, платниками місцевих податків та зборів, що в результаті призводить до вчинення корупційного правопорушення чи правопорушення, пов'язаного із корупцією.

#### Анотація

У статті досліджено сутність та особливості такої правової категорії як корупційні ризики в діяльності посадових осіб органів місцевого самоврядування, що мають місце при встановленні та адмініструванні місцевих податків та зборів, а також визначено організаційно-правові напрями та шляхи для мінімізації таких корупційних ризиків. Визначено ознаки корупційного ризику в роботі посадових осіб органів місцевого самоврядування під час встановлення та адміністрування сплати місцевих податків та зборів є: за змістом це сукупність правових, організаційних та інших факторів і причин, що поєднують умови й обставини, активізують корупційну ситуацію спрямовану на укладення корупційної угоди між потенційними суб'єктами корупційного правопорушення; суб'єктами є особи, що займають виборні посади, посади, на

На наш погляд, основними організаційно-правовими заходами мінімізації корупційних ризиків в діяльності посадових осіб органів місцевого самоврядування є затвердження НАЗК Примірної антикорупційної програми органу місцевого самоврядування територіальної громади, яка деталізує корупційні ризики, у тому числі у сфері встановлення та адміністрування місцевих податків та зборів; проведення навчання представниками НАЗК для членів робочих груп органів місцевого самоврядування з оцінки корупційних ризиків та методична допомога при підготовці проектів антикорупційних програм територіальних громад; забезпечення належних умов для здійснення повідомлень про можливі корупційні та пов'язані з корупцією правопорушення в органах місцевого самоврядування; запровадження практики звільнення з роботи в органах місцевого самоврядування за вчинення корупційних правопорушень та правопорушень, пов'язаних із корупцією у сфері встановлення та адміністрування місцевих податків та зборів; посилення внутрішнього контролю за виконанням вимог антикорупційного законодавства та службової дисципліни. Також при розробці законопроектів щодо внесення змін до Податкового кодексу України та Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» щодо надання додаткових повноважень органам місцевого самоврядування в частині адміністрування місцевих податків і зборів необхідно передбачити механізми ідентифікації та усунення корупційних ризиків у цій сфері.

які особи призначаються сільським, селищним, міським головою, головою районної, районної у місті, обласної ради на конкурсній основі чи за іншою процедурою, передбаченою законодавством України та платники місцевих податків та зборів; має місце при здійсненні адмініструванні місцевих податків та зборів, контрольних повноважень посадовими особами органів місцевого самоврядування; наслідком реалізації корупційних ризиків є негативний вплив на досягнення органом місцевого самоврядування цілей щодо наповнення місцевих бюджетів при сплаті місцевих податків та зборів. Запропоновано основні організаційно-правові заходи мінімізації корупційних ризиків в діяльності посадових осіб органів місцевого самоврядування: затвердження НАЗК Примірної антикорупційної програми органу місцевого самоврядування територіальної громади, яка деталізує корупційні різниці, у тому числі у сфері встановлення та адміністрування місцевих податків та зборів; проведення навчання працівників органів місцевого самоврядування з оцінки корупційних ризиків та методична допомога при підготовці проектів антикорупційних програм територіальних громад; забезпечення належних умов для здійснення повідомлень про можливі корупційні та пов'язані з корупцією правопорушення в органах місцевого самоврядування; посилення внутрішнього контролю за виконанням вимог антикорупційного законодавства та службової дисципліни. Наголошено на необхідності розробки та закріплення механізмів ідентифікації та усунення корупційних ризиків у законопроектах щодо внесення змін до Податкового кодексу України та Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» щодо надання додаткових повноважень органам місцевого самоврядування в частині адміністрування місцевих податків і зборів.

**Ключові слова:** місцеві податки та збори, органи місцевого самоврядування, посадові особи, корупційний ризик, ідентифікація, збір за місця для паркування транспортних засобів.

### **Potip M. M. Corruption risks in collecting local fees and organizational and legal countermeasures**

#### **Summary**

The article examines the essence and peculiarities of such a legal category as corruption risks in the activities of officials of local self-government bodies, which occur during the establishment and administration of local taxes and fees, and also defines organizational and legal directions and ways to minimize such corruption risks. The signs of corruption risk in the work of officials of local self-government bodies during the establishment and administration of the payment of local taxes and fees have been identified: in terms of content, this is a set of legal, organizational and other factors and reasons that combine conditions and circumstances that intensify the corruption situation aimed at concluding a corruption agreement between potential subjects of a corruption offence; subjects are persons holding elected positions, positions to which persons are appointed by the village, settlement, city mayor, the head of the district, district in the city, oblast council on a competitive basis or according to another procedure provided for by the legislation of Ukraine, and payers of local taxes and fees; takes place during the administration of local taxes and fees, control powers by officials of local self-government bodies; the consequence of the implementation of corruption risks is a negative impact on the achievement by the local self-government body of the goals of filling local budgets with the payment of local taxes and fees. The main organizational and legal measures to minimize corruption risks in the activities of officials of local self-government bodies are proposed: the approval by the NAZK of the Exemplary Anti-corruption Program of the local self-government body of the territorial community, which details corruption differences, including in the field of setting and administering local taxes and fees; conducting training for employees of local self-government bodies on the assessment of corruption risks and methodical assistance in the preparation of projects of anti-corruption programs of territorial communities; ensuring proper conditions for reporting possible

corruption and corruption-related offenses in local self-government bodies; strengthening of internal control over compliance with the requirements of anti-corruption legislation and official discipline. The need to develop and consolidate mechanisms for identifying and eliminating corruption risks in draft laws on amendments to the Tax Code of Ukraine and the Law of Ukraine “On Local Self-Government in Ukraine” regarding granting additional powers to local self-government bodies in the administration of local taxes and fees was emphasized.

**Key words:** local taxes and fees, local self-government bodies, officials, corruption risk, identification, parking fee.

#### Список використаних джерел:

1. Джус М. Місцеві податки: як громадам залишитися при грошах під час і після війни. *Дзеркало тижня*. URL: <https://zn.ua/ukr/local-government/mistsevi-podatki-jak-hromadam-zalishitisja-pri-hroshakh-pid-chas-i-pislja-vijni.html>
2. Про засади державної антикорупційної політики на 2021–2025 роки : Закон України від 20 червня 2022 року № 2322-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2322-20#Text>
3. Встановлення місцевих податків та зборів під час війни. Бухгалтерія для бюджету та ОМС. URL: <https://oblikbudget.com.ua/news/10853-vstanovlennya-mstsevih-podatkv-ta-zborv-pd-chas-vyni>
4. Маркуц Ю., Задорожня Л. Адміністрування місцевих податків органами місцевого самоврядування: що варто врахувати? URL: <https://voxukraine.org/administruvannya-mistsevyyh-podatkov-organamy-mistsevogo-samovryaduvannya-shho-varto-vrahuvaty>
5. Про затвердження плану пріоритетних дій Уряду на 2023 рік : розпорядженням Кабінету Міністрів України від 14 березня 2023 р. № 221-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/221-2023-%D1%80#Text>
6. Посібник для керівництва органів місцевого самоврядування щодо побудови системи інституційної доброчесності. 2022. 92 с. USAID-взаємодія. URL: [https://decentralization.gov.ua/uploads/library/file/809/Mayor\\_book\\_v7\\_WEB\\_FINAL.pdf](https://decentralization.gov.ua/uploads/library/file/809/Mayor_book_v7_WEB_FINAL.pdf)
7. Національна доповідь щодо реалізації засад антикорупційної політики у 2019 році. URL: <https://nazk.gov.ua/wp-content/uploads/2020/05/Projekt-Natsdopovidi-2019.pdf>
8. Корупційні ризики в міській раді: як оцінити та мінімізувати : посібник. 2020. URL: <https://www.undp.org/uk/ukraine/publications>
9. Про затвердження Методології оцінювання корупційних ризиків у діяльності органів влади: Рішення Національного агентства з питань запобігання корупції від 02.12.2016 р. № 126. *Офіц. вісник України*. 2017. № 4. Ст. 168.
10. Коліуш О.Л. Корупційні ризики у сфері надання адміністративних послуг: адміністративно-правові засади протидії: автореф. дис. канд. юрид. наук. Дніпро. 2020. 18 с.
11. Погрібний І. М., Новіков М. М. Щодо ознак корупційних ризиків у законопроектній діяльності. *Право і суспільство*. 2014. № 6-2. Ч. 3. С. 146–154.
12. Яцків І. І. Адміністративно-правові засади протидії корупції в Україні : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2011. 16 с.
13. Стан виконання Показників ефективності діяльності Національного агентства з питань запобігання корупції на 2021–2023 роки, затверджених наказом Національного агентства від 23.07.2021 № 446/21 (станом на 31.12.2022)
14. Антикорупційна програма Рівненської обласної ради на 2021–2023 роки. Затверджено рішенням Рівненської обласної ради 21.08.2020. № 1778. URL: <https://nazk.gov.ua/wp-content/uploads/2020/08/Antykoruptsijna-programa-Rivnenskoji-oblasnoyi-rady-2021-2023.pdf>

15. 100 корупційних схем в регіонах України. Коаліція антикорупційних громадських організацій, Антикорупційний штаб. Разом проти корупції. 2020. URL: <https://www.rpk.org.ua/wp-content/uploads/2020/12/as-100-schemes-2-1.pdf>
16. Рішення НАЗК від 02 грудня 2016 р. № 126. URL: <https://goo.gl/ywGHu6>
17. Рішення НАЗК від 08 грудня 2017 р. № 1379. URL: <https://goo.gl/i4ZedZ>
18. Рішення НАЗК від 19 січня 2017 р. № 31. URL: <https://bit.ly/3gnZskZ>
19. Деякі питання реалізації концептуальних напрямів реформування системи органів, що реалізують державну податкову та митну політику : розпорядження Кабінету Міністрів України від 5 липня 2019 р. № 542-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/542-2019-%D1%80#n12>

Смірнова Н. Р.

*аспірантка кафедри морського та митного права  
Національного університету «Одеська юридична академія»*

## ДІДЖИТАЛІЗАЦІЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПРОЦЕДУР: ОКРЕМІ АСПЕКТИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

Ефективність уряду безпосередньо залежить від рівня довіри громадян. Органи державної влади та державні службовці відіграють вирішальну роль у формуванні взаємозв'язків G2C, C2G, оскільки наділені владними повноваженнями і мають необхідні ресурси для виконання поставлених завдань. За умови належного виконання своїх обов'язків та якісного надання послуг довіра громадян має тенденцію до зростання. Але такі фактори як відсутність прозорості, корупція та низький рівень громадянської свідомості безпосередньо впливають на державні процеси усіх рівнів. Більше того, вони впливають на громадян, уряд та інші сегменти, зокрема бізнес. Тому майже будь-яка державна програма містить заходи щодо боротьби з корупцією у якості обов'язкового складника. Поряд із законодавчим нормуванням заходів боротьби з корупцією та правових механізмів, що регламентують впровадження інформаційно-комунікаційних технологій (далі – ІКТ) у функціонування органів публічного адміністрування, що надають ті чи інші послуги, необхідно просувати суспільну етику, що виховує усвідомленість та розвиватиме інститут участі в Україні. Ще однією умовою ефективної діяльності органів державної влади є використання потенціалу сучасного інформаційного суспільства, що утворює транснаціональний зв'язок, який характеризується високим рівнем інтенсивності спілкування. Так, глобалізація змусила органи державної влади відповідати зростаючим потребам споживачів шляхом створення інформаційно-аналітичних систем на базі ІКТ, що дозволяють аналі-

зувати та обробляти значні обсяги інформації за максимально короткий час.

Сучасні розробки у сфері діджиталізації адміністративних процедур представлені напрацюваннями Е.Е. Аблякімова, О.А. Баранова, А.О. Брачук, П.С. Клімушина, І.Б. Коліушка, Б.А. Кормича, О.Ю. Кудрявцева, А.О. Серенка, О.П. Федотова, А.М. Школика, а питання публічного адміністрування – роботами Ю.П. Битяка, Н.П. Матюхіної, М.С. Ковтун, А.А. Стародубцева, О.С. Проневич, В.Я. Настюка. При цьому, окремі аспекти цифровізації публічного управління та адміністрування залишаються за межами уваги дослідників, що обумовлює визначення **метою** цієї статті окреслення та узагальнення сучасних впливів на оновлення та впровадження діджиталізації в управлінські сервіси та механізми.

Коли йдеться про державне управління, воно уже не сприймається у класичному розумінні, оскільки якісно нові процеси інформаційного суспільства змінили саму його суть. Саме тому у літературі зустрічається поняття «сучасне державне управління», яке має на увазі складну інформаційну інфраструктуру, забезпечення функціонування якої, відповідно, зумовлює необхідність іншого рівня кваліфікації державних службовців. Еволюція поняття «державне управління» простежується у дослідженнях А.О. Даниленко, де зазначається, що першопочатково переклад терміну «public administration» був однозначним – «державне управління», проте у подальшому було виявлено його полісемантичний характер і залежно від контексту воно почало перекладатися як «публічне адміністрування»

та «публічна адміністрація». Це пов'язано з тим, що в англійській мові відсутня різниця між словами «державний» та «суспільний, публічний» [1, с. 26].

Поняття «публічне адміністрування» упродовж останніх років набуло популярності, проте у науковій літературі досі не склалося остаточного підходу до його визначення та сфери використання, адже автори зазначають, що термін «публічне адміністрування» походить від англ. «public administration» (управління на державному та місцевому рівнях; державне управління). Виходячи з етимології слів «адміністрування» (administration – управляти, завідувати, служити) та «публічний» (public – суспільство, народ; відкритий, гласний, суспільний), публічне адміністрування у найбільш широкому значенні розуміється як відкрита, гласна та прозора діяльність органів управління (передусім, органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування) та їх посадових осіб стосовно вирішення проблем суспільства у цілому [2, с. 8].

Під публічним адмініструванням пропонується розуміти регламентовану законами та іншими правовими актами діяльність суб'єктів публічного адміністрування, що спрямована на: прийняття адміністративних рішень, надання адміністративних послуг, здійснення внутрішнього адміністрування суб'єкта публічного адміністрування. Як науковий концепт «публічне адміністрування» розуміється як регламентована законами та іншими нормативно-правовими актами діяльність суб'єктів публічного адміністрування, спрямована на виконання законів та інших нормативно-правових актів, шляхом прийняття адміністративних рішень, надання встановлених законами адміністративних послуг [3, с. 44]. Таким чином, «сучасне державне управління» наблизилося до визначення «публічного управління», оскільки виникло у результаті еволюції управлінських процесів всередині держави. Класичне державне управління природньо втрачає свою актуаль-

ність, оскільки більше не є ефективним в умовах, де сучасні технології стають необхідною умовою успіху. Органи державної влади та особи, що визначають політичну лінію держави, змушені вносити радикальні зміни під тиском зовнішніх обставин, таких, наприклад, як пандемія COVID-19 та режим воєнного стану, щоб збільшити кількість державних послуг, які можна отримати дистанційно, впроваджувати концепцію good governance через її ефективність при побудові державного управління нової моделі, що включає розширення можливостей державних службовців не лише централізованим способом з ініціативи роботодавця, але й в індивідуальному порядку. Ці якісно нові вимоги до державних службовців полягають також у можливості централізованого доступу до інформації та створення комунікативних каналів між різними органами державної влади. Перевірені на практиці принципи good governance допомагають уникати великої кількості ризиків, максимально підвищити ефективність функціонування органу публічного адміністрування і забезпечувати оптимально доступну якість публічного управління. Також ефективною є інтеграція досвіду бізнес-сегменту до державного управління: сучасне державне управління в основу закладає відомий економічний принцип отримання максимальних результатів за мінімальних затрат. При цьому ІКТ усебічно підтримують досягнення згаданих цілей, а за класичної моделі державного управління (без інтеграції е-урядування) вони не мали б свого розвитку.

На теперішній час у системі публічного управління у цілому склалися основні умови якісних змін у питаннях інформатизації управлінських процесів, розширення електронної взаємодії з громадськістю. Завдяки діяльності Міністерства цифрової трансформації України (далі – Мінцифри) та реалізації соціальних та державних проектів, таких як ProZorro [4], Портал ДІЯ [5], електронні лікарняні [6], діяльність в рамках Open Data [7], запроваджено значну кількість комплек-

сних інформаційних та ІКТ систем, у т.ч. реконструюється документообіг та автоматизуються типові операції. У сфері публічного адміністрування відбувається постійний пошук інноваційних рішень, які б призвели до якісних та результативних змін у контексті тих викликів сучасності, з якими стикаються органи влади усіх рівнів у сфері цифрових трансформацій суспільства.

Впровадження інноваційних ІКТ є одним із базових рішень подолання кризових явищ на тлі інформатизації, оскільки дані лежать в основі конкурентоспроможності. Абсолютно новими у цьому питанні стали розвиток Інтернету речей, віртуалізація інфраструктурних ІТ-систем, використання штучного інтелекту та цифрових платформ. Ще одним питанням, пов'язаним з цифровізацією державних управлінських процесів, стало створення надзвичайного законодавства в умовах пандемії COVID-19. Органи державної влади були вимушені запровадити цифрові способи надання послуг, таким чином пандемію COVID-19 та запроваджені у зв'язку з нею локдауни можна розглядати як кардинальну, надзвичайну обставину, що стала рішучим поштовхом до цифровізації. Відповідно, ІКТ інтенсивно використовувалися під час пандемії, однак така увага до них пояснюється ще й їх потенціалом до сталого розвитку. Оскільки впровадження нових технологій у систему державного управління неможливо без відповідного законодавчого супроводу, то природно передбачається ймовірність збереження напрацьованих досягнень у частині їх позитивної результативності. З огляду на те, що органи державної влади зіткнулися з необхідністю на початкових стадіях ситуації використовувати уже наявний потенціал, загальнодержавним завданням стала необхідність впровадження нових розробок та рішень.

Проблемною стороною радикальної цифровізації стало те, що через тиск зовнішніх обставин спотворився природний темп запровадження змін. Пересічним громадянам довелося різко та вимушено підлаштовуватися під

нові реалії, пропонувані державою у складених обставинах. У цьому контексті виконавча гілка влади найбільше зазнала змін через найбільшу залученість до реалізації адміністративних процедур і надання послуг громадянам відповідно до чинного законодавства. Досвід країн, що зіткнулися з пандемією, засвідчив, що імплементація ІКТ, не дивлячись на певну вимушеність, відбулася успішно, істотно змінивши багато аспектів суспільних відносин, показавши, що державне управління у тому вигляді, в якому воно раніше функціонувало, фактично опинилося неготовим до форс-мажорних обставин. Найбільшими проблемами, з якими зіткнулися держави, стало створення та ухвалення відповідних законів та нормативно-правових актів. В умовах COVID-19, тобто під тиском зовнішніх обставин, було досить важко терміново створити якісно нову законодавчу базу. У зв'язку з цим вносилися зміни до діючого законодавства та приймалися невідкладні («надзвичайні») закони. Як результат, надані державою послуги ґрунтувалися на попередньому законодавстві з урахуванням адаптацій, пов'язаних з цифровізацією окремих процедур.

Обмеження, що виникли у зв'язку з пандемією COVID-19, призвели до того, що цифризація (цифровізація) стала не просто популярним напрямком у контексті масового розвитку різних комунікацій, а необхідною умовою роботи. Відповідно, варто розглядати цифровізацію уже не як інструмент, здатний вирішити окремі проблеми державного управління, а як вирішальний фактор при побудові будь-яких базових змін. З позиції міжнародної практики розвинених країн очікується, що усі держави сприятимуть розвитку е-урядів, оскільки транснаціональний характер інформаційних процесів пропонує якісно нові зв'язки між державами. Але мова йде не лише про міждержавні зв'язки, багато цифрових інновацій (дистанційна робота, електронні послуги тощо) розраховані на зміцнення внутрішньодержавних моделей взаємодій. Реалії XXI ст. передбачають очікування громадянами від урядів дер-

жав надання якісних та ефективних послуг, які б задовольняли їх потреби. Системи е-урядування значно спростили процес управління, дозволяючи якщо не виключити повністю, то значно зменшити необхідність фізичного контакту з посадовими особами органів публічного адміністрування.

В країнах з розвинутою системою е-урядування, ІКТ є основним каналом передачі інформаційних потоків міжвідомчого характеру, сполучною ланкою між громадянами та органами державної влади. У контексті цього питання, можна розділити електронну комунікацію за характером взаємодії на внутрішню і зовнішню, де внутрішня – це взаємодія типу G2G, а зовнішня, відповідно, G2C. Звичайно, простежується недолік правового регулювання самого процесу комунікації заявлених типів. Звідси можна дійти висновку, що технічно-правовий стан комунікації все ще не відповідає рівню розвитку українського суспільства. Спостерігаючи за розвитком цифровізації в Україні, можна з упевненістю визначити етап, коли Уряд дійшов висновку про наявність позитивної практики створення єдиної платформи надання державних послуг внаслідок очевидності мінімізації витрат часу та ресурсів при реалізації процедурної частини тієї чи іншої послуги. Реалізація окремо взятих адміністративних процедур стикається за специфікою їхньої спрямованості. Наприклад, сервісні чи регулятивні адміністративні процедури спрямовані на реалізацію права доступу особи до публічної інформації за відсутності публічно-правового або приватно-правового спору між розпорядником інформації та заявником. Вони реалізуються у вигляді надання офіційної відповіді на звернення громадян чи офіційний запит суб'єкта.

Мінцифри, разом з профільними комітетами та Уповноваженим Верховної Ради України з прав людини продовжується робота з приведення українського законодавства щодо регулювання захисту персональних даних у відповідність до європейських стан-

дартів. Так, за основу було взято Загальний регламент про захист персональних даних Європейського Союзу (General Data Protection Regulation, далі – GDPR) [8] і його вплив на національне законодавство різних країн. Українське правове середовище конфіденційності даних зазнало значних змін з часу прийняття Закону України «Про захист персональних даних» [9]. У першу чергу, збільшилась активність в обробці даних в Інтернеті, особливо це стосується сфери big data та соціальних медіа. Тому актуальним для українських нормотворців стало створення оновленого закону «Про захист персональних даних» [10] з врахуванням досвіду впровадження GDPR у провідних країнах. Одним з пілотних проєктів, що були презентовані у 2022 р., став ProZorro for Customs [11], що стало результатом кооперації Government+Business і раніше було неможливим за класичної моделі урядування. Основною перевагою системи стало те, що вона була побудована «з нуля», з урахуванням українських реалій, у той час як пропонувані на міжнародному ринку системи на сьогодні є застарілими та потребують додаткових технічних апгрейдів та інтеграції. Як і будь-які нові процеси, інтегровані у державне управління, в Україні вони будуються на вдосконаленні уже наявної ресурсної бази (інформаційної, матеріальної та правової).

Серед проблемних питань впровадження ІКТ у публічне адміністрування усіх рівнів провідне місце займає відсутність єдиної стандартизації щодо використання ІКТ, особливо у сферах проведення моніторингу та аналізу громадської думки, а також надання громадянам інформації та роз'яснень з питань державної політики. Останні декілька років цей проблемний напрямок взяло до уваги Мінцифри, поклавши освітній digital-сегмент на Портал ДІЯ, тобто, створивши уніфікований ІКТ-інструмент, який містить інформаційно-навчальні матеріали не лише для державних службовців, а й для громадян для екологічного та своєчасного розвитку одразу двох сегментів взаємодії. Питання недоскона-



лості правової бази вже неодноразово згадувалось у дослідницькій літературі, проте те, що стосується врегулювання забезпечення розгляду органами виконавчої влади звернень за допомогою телефонного зв'язку та через Інтернет, що потребує створення уніфікованих спеціальних норм, оскільки порядок розгляду таких звернень контекстно та технічно закладено у порядок здійснення адміністративних процедур, що за умови відсутності такої норми для певної процедури змушує суб'єкт реалізації працювати за аналогією до існуючих. Наприклад, для отримання консультації щодо заповнення заяви про реєстрацію суб'єкта у сфері медіа відповідно до Закону України від 13.12.2022 р. «Про медіа» [12] та Порядку подання до Національної ради України з питань телебачення і радіомовлення заяв щодо реєстрації суб'єктів у сфері медіа, затвердженого Рішенням Національної ради України з питань телебачення і радіомовлення від 18.05.2023 р. № 352 [13], необхідно зателефонувати до відділу державної реєстрації, проте такого порядку (за телефоном) отримання інформації законодавством не передбачено. Це стосується також й інших аспектів взаємодії щодо реєстрації медіа, а також діяльності інших центральних органів виконавчої влади (зокрема, щодо отримання інформації про надходження електронного листа, про спрямування поштою окремих паперових документів тощо). Таким чином, хоча окремі процеси отримують оновлення через використання ІКТ, проте налагодження взаємодії є утрудненим. Наприклад, для Національної ради України з питань телебачення і радіомовлення, що отримала офіційний лист (заяву про реєстрацію суб'єкта

у сфері медіа), має бути передбачена зворотня взаємодія щодо повідомлення відправникові про отримання листа, присвоєння йому вхідного номера, а у разі відправлення паперової версії документа запитувачу поштою також надання на електронну адресу такого запитувача повідомлення про відправку та поштового трек-номера. Тому є необхідним впорядкування зазначених питань на рівні нормативного акта з встановленням відповідного порядку та юридичної сили інформації, що передається телефоном, її запису тощо, а також налагодження більш ефективної взаємодії з отримувачами публічних управлінських послуг. Крім того, облік та накопичення інформації є невід'ємними складниками реалізації адміністративних процедур та надання публічних послуг. Отже, виникає необхідність у забезпеченні наявності певних систем обліку накопиченої інформації та, об'єктивно, наявності технічної можливості до її зберігання, що пов'язане з матеріально-технічним оснащенням органів публічної адміністрації.

Таким чином, публічне управління у сфері діджиталізації адміністративних процедур спрямоване на широке впровадження нових технологій, підвищення активності у розробці нових можливостей для спрощення їх здійснення, автоматизацію процесів та забезпечення доступності оновлених програмних продуктів. Великий блок адміністративних процедур уже зазнали значних змін як організаційного, так й правового характеру, і не потребують контакту з посадовими особами органів публічного управління, але окремі недоопрацювання все ж зберігаються, що свідчить про недостатній рівень проробленості архітектури таких механізмів співпраці.

### Анотація

У статті розглянуто сучасні впливи на оновлення та активізацію впровадження діджиталізації у публічні управлінські сервіси та механізми. Акцентовано увагу на тому, що умовою ефективною діяльності органів державної влади є використання потенціалу сучасного інформаційного суспільства, що утворює транснаціональний зв'язок з високим рівнем інтенсивності спілкування і миттєвим передаванням інформації. Цифровізація розглядається не як інструмент, здатний вирішити окремі проблеми державного управління, а як вирішальний фактор при побудові будь-яких базових змін

усієї системи. Сучасне публічне управління та адміністрування багато у чому є залежним від ефективної роботи інформаційно-комунікаційних технологій. Нові електронні рішення для діалогу громадян з державними та муніципальними органами значно спрощують комунікацію і сприяють впровадженню та функціонуванню принципів доброго урядування. Авторка звертає увагу на сучасний теоретичний дискурс навколо визначення поняття «публічне адміністрування» та базує своє дослідження на «широкому» підході до його розуміння. Також у статті відзначено, що на теперішній час у системі публічного управління у цілому склалися основні умови якісних змін у питаннях інформатизації управлінських процесів, розширення електронної взаємодії з громадськістю. Відзначено користь запровадження освітнього digital-сегменту на Порталі ДІЯ. Цей уніфікований інформаційно-комунікаційний інструмент містить інформаційно-навчальні матеріали не лише для державних службовців, а й для громадян для розвитку їх взаємодії. Означено приклади інших змін у системі публічних сервісів в Україні. Окреслено вплив пандемії COVID-19 та режиму воєнного стану в Україні на впровадження інформаційно-телекомунікаційних технологій та розбудову дистанційних управлінських сервісів. Виокремлено вади правового регулювання та організаційного забезпечення впровадження нових інформаційних та комунікаційних технологій у роботу органів публічного адміністрування. Запропоновано окремі напрямки удосконалення галузевого законодавства.

**Ключові слова:** публічні сервіси, інформаційні й комунікаційні технології, публічне адміністрування, державне управління, органи влади, цифризація, добре урядування.

### **Smirnova N. R. Digitalization of administrative procedures: the certain aspects of public administration**

The modern influences on updating and intensification of implementation of digitalization in public management services and mechanisms have been considered in the article. The attention is focused on the fact that the condition for effective activity of public authorities is the use of the potential of modern information society, which forms a transnational connection with a high level of communication intensity and instantaneous transmission of information. The digitalization is not considered as a tool that can solve individual problems of public administration, but as a decisive factor in construction any basic changes to the entire system. The modern public management and administration is largely dependent on the effective operation of information and communication technologies. New electronic solutions for dialogue between citizens and state and municipal bodies greatly simplify communication and contribute to the implementation and functioning of the principles of good governance. The author draws attention to the modern theoretical discourse on the definition of the concept of “public administration” and bases her research on a “broad” approach to its understanding. Also, the article notes that at present, the main conditions have been developed for qualitative changes in the informatization of management processes, the expansion of electronic interaction with the public in the system of public administration as a whole. The benefits were noted of introducing an educational digital-segment on the Portal DIYA. This unified information and communication tool contains information and training materials not only for public servants, but also for citizens to develop their interaction. The examples are indicated of other changes in the system of public services in Ukraine. It has been outlined the influence of the COVID-19 pandemic and the regime of martial law in Ukraine on the introduction of information and telecommunication technologies and the development of remote management services. It has been highlighted the flaws of legal regulation and organizational support for the introduction of new information and communication technologies into the work of public administration bodies. It has been proposed some directions of the improvement of the industry legislation.

**Key words:** public services, information and communication technologies, public administration, state management, authorities, digitization, good governance.

**Список використаних джерел:**

1. Даниленко А. О. Доктринальні підходи до визначення поняття публічного адміністрування. *Південноукраїнський правничий часопис*. 2019. № 4. Ч. 1. С. 25–27. <https://doi.org/10.32850/sulj.2019.4.1.6>
2. Основи публічного адміністрування: навч. посіб. / Ю.П. Битяк, Н.П. Матюхіна та ін.; за заг. ред. Н.П. Матюхіної. Х.: Право, 2021. 238 с.
3. Бінько І. Публічне управління і публічне адміністрування: співвідношення понять. *Вісник АПСВТ*. 2020. № 3–4. С. 41–47. <https://doi.org/10.33287/11213>
4. Prozorro. URL: <https://prozorro.gov.ua> (дата звернення: 25.05.2023).
5. Дія. Державні послуги онлайн. <https://diia.gov.ua> (дата звернення: 25.05.2023).
6. Реєстр медичних висновків в ЕСОЗ. URL: <https://medrada.com/reiestr-medychnykh-vysnovkiv-v-esoz/> (дата звернення: 25.05.2023).
7. Опендатабот. Відкриваємо Україну. URL: <https://opendatabot.ua> (дата звернення: 25.05.2023).
8. General Data Protection Regulation. Regulation (EU) 2016/679. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A32016R0679> (дата звернення: 25.05.2023).
9. Закон України «Про захист персональних даних»: станом на 27.10.2022 р. / Верховна Рада України від 01.06.2010 р. № 2297-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2297-17#Text> (дата звернення: 25.05.2023).
10. Проект Закону про захист персональних даних від 25.10.2022 р. № 8153. URL: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/40707> (дата звернення: 25.05.2023).
11. Публічні закупівлі. URL: <https://customs.gov.ua/publiczni-zakupivli> (дата звернення: 25.05.2023).
12. Закон України «Про медіа»: станом на 22.03.2023 р. / Верховна Рада України від 13.12.2022 р. № 2849-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2849-20/ed20230322#Text> (дата звернення: 25.05.2023).
13. Порядок подання до Національної ради України з питань телебачення і радіомовлення заяв щодо реєстрації суб'єктів у сфері медіа, затверджений Рішенням Національної ради України з питань телебачення і радіомовлення від 18.05.2023 р. № 352. URL: <http://surl.li/lajpl> (дата звернення: 25.05.2023).

УДК 343.3

DOI <https://doi.org/10.32782/ln.2023.20.29>

**Абакіна-Пілявська Л. М.**

*кандидат юридичних наук, доцент кафедри кримінального права  
Національного університету «Одеська юридична академія»*

## ГЛОРИФІКАЦІЯ ЯК КРИМІНАЛЬНО-ПРАВОВЕ ЯВИЩЕ: ТЕОРІЯ ТА ПРАКТИКА

Чинне кримінальне законодавство як інструмент правової охорони суспільних відносин перебуває в процесі активної трансформації та динамічних змін, які виникли та розвиваються у зв'язку зі збройною агресією проти нашої країни. Один із аспектів, який вимагав посилення кримінально-правової охорони внаслідок повномасштабного вторгнення – це інформаційна безпека, адже інформаційний простір був заповнений проросійською пропагандою, закликами до підтримки дій держави-агресора, безліччю фейкових та деструктивних повідомлень, направлених на деморалізацію та дестабілізацію українського суспільства.

Одним із важливих кроків кримінально-правової політики в напрямку захисту інформаційної безпеки та інформаційного середовища було встановлення заборони складу кримінального правопорушення – «Виправдовування, визнання правомірною, заперечення збройної агресії Російської Федерації проти України, глорифікація її учасників» (ст. 436-2 КК України). Зазначена новела наразі є малодослідженою, а на практиці викликає значну кількість питань, проблеми кримінально-правової кваліфікації та складнощі при розмежуванні з суміжними складами кримінальних правопорушень, що пояснює актуальність обраної теми.

Зазначений склад законодавцем було віднесено до кримінальних правопорушень проти миру, безпеки людства та міжнародного правопорядку. На думку окремих науковців, родовим об'єктом вказаної групи кримінальних правопорушень є загальний мир та без-

пека людства та можуть нести шкоду «самим основам існування життя на землі, оскільки об'єктом їх посягань є не окремі суспільні відносини в тій чи іншій сфері життя і діяльності людини, суспільства, держави, а саме життя на землі, існування людства або його значної частини» [1, с. 156]. Інші науковці родовим об'єктом даних посягань вважають міжнародний правопорядок (М.І. Хавронюк) [2]. Змістовне визначення родового об'єкту зазначеної групи кримінально караних діянь пропонує М.П. Куцевич вказуючи, що «до кола суспільних відносин, що складають родовий об'єкт міжнародних кримінальних правопорушень, входять суспільні відносини щодо забезпечення загального миру і загальної безпеки, міжнародного миру і безпеки людства як загальнолюдських цінностей, основи існування і прогресивного розвитку народів, свободи народів світу, інтересів усього прогресивного людства, основ міжнародного спілкування, прав і інтересів усіх держав, основ існування і прогресивного розвитку» [3, с. 7]. Отже, родовим об'єктом кримінальних правопорушень, які входять до Розділу XX Особливої частини КК України є суспільні відносини, які складаються в результаті дотримання норм міжнародного права і визначають базові засади існування держав і народів, а також основні принципи забезпечення міжнародного миру і безпеки, які забезпечують мирні умови існування людства.

Виходячи із зазначеного, родовим об'єктом складу кримінального правопорушення, передбаченого ст. 436-2 КК України становить

супільні відносини у сфері охорони та забезпечення суспільних відносин у сфері загального миру і загальної безпеки, міжнародного миру і безпеки людства як загальнолюдських цінностей, міжнародного правопорядку та правових основ існування держав. Варто відмітити, що в Пояснювальній записці до законопроекту «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України (щодо заборони виготовлення та поширення інформаційної продукції, спрямованої на пропагування дій держави-агресора)» особливо акцентувалася увага на складову пропаганди ворожої країни та інформаційної гібридної війни та зазначається, що «гібридний характер агресії несе загрозу державному суверенітету та територіальній цілісності України» [4]. Відтак, не можна заперечувати той факт, що зазначене посягання, серед іншого, об'єктивно існує в інформаційному середовищі, «залишаючи» свій слід у колі відносин, які забезпечують правову охорону інформаційної безпеки держави, що, у свою чергу, є складовою частиною національної безпеки України.

Глорифікація у контексті зазначеного кримінального правопорушення може бути трактована як окрема форма об'єктивної сторони його складу. В силу того, що саме визначення є новим як для національного кримінального права, так і вітчизняної кримінально-правової доктрини, для ефективного та правильного використання даного припису важливим є вірне його розуміння та уніфікований підхід у використанні на практиці. Особливо в силу наявності конкурентних норм, прийняття зазначених заборон за умов дефіциту часу та деякої хаотичності їх встановлення.

Термін глорифікація походить від лат. *glorificatio*, що у перекладі означає «прославлення, розхвалення, звеличення; захоплена похвала; спів дифірамбів, славослів'я» [5]. Як зауважує В.С. Батиргарєєва «цей неюридичний, на перший погляд, термін відбиває особливе ставлення людини до трагічних за своїм характером соціальнополітичних і воєнних подій в Україні. Подібне ставлення володіє

настільки потужним негативним потенціалом у створенні відповідного інформаційного фону, на тлі якого відбуваються ці події, що викликало, з одного боку, необхідність криміналізувати дії, пов'язані із піднесенням будь-яких учасників, причетних до існування трагічної ситуації в нашій державі, та, по-друге, закріпити в юридичному обігу термін «глорифікація» як такий, що точно передає специфіку кримінально каранних дій» [6, с. 40].

О.П. Рябчинська висловлює позицію, що «поширення інформації, пов'язаної з виправдовуванням, визнанням правомірною, запереченням збройної агресії РФ проти України, розпочатої в 2014 році, у тому числі шляхом представлення збройної агресії РФ проти України як внутрішнього громадянського конфлікту, та ін., слід розцінювати як деструктивну пропаганду» [7, с. 89].

З аналізу дефініції ст. 436-2 КК України вбачається, що законодавець встановлює перелік суб'єктів, глорифікація яких є кримінально караною та відносить до таких:

- особи, які здійснювали збройну агресію Російської Федерації проти України;
- представники збройних формувань Російської Федерації, іррегулярних незаконних збройних формувань, озброєних банд та груп найманців, створених, підпорядкованих, керованих та фінансованих Російською Федерацією;
- представники окупаційної адміністрації Російської Федерації, яку складають її державні органи і структури, функціонально відповідальні за управління тимчасово окупованими територіями України;

– представники підконтрольних Російській Федерації самопроголошених органів, які узурпували виконання владних функцій на тимчасово окупованих територіях України.

Виходячи із зазначеного, кримінальний закон під страхом покарання забороняє глорифікацію переліку суб'єктів – лише фізичних осіб, при чому даний перелік є вичерпним. Тобто поза полем дії даної норми знаходяться суб'єкти – юридичні особи, воєнізовані зло-

чинні угруповання, псевдо органи квазідержавні об'єднання, органи влади, які встановлює окупаційна адміністрація тощо.

Окрім того, кримінально правова норма, передбачена ст. 436-2 КК України вступає в певну суперечність зі ст. 111-1 КК України «Колабораційна діяльність», яка містить склад кримінального правопорушення у вигляді «публічного заперечення громадянином України здійснення збройної агресії проти України, встановлення та утвердження тимчасової окупації частини території України або публічні заклики громадянином України до підтримки рішень та/або дій держави-агресора, збройних формувань та/або окупаційної адміністрації держави-агресора, до співпраці з державою-агресором, збройними формуваннями та/або окупаційною адміністрацією держави-агресора, до невизнання поширення державного суверенітету України на тимчасово окуповані території України». Розмежування між зазначеними складами відбувається переважно за рахунок різниці об'єктів посягання.

Як вже показала практика при кримінально-правовій кваліфікації виникають складнощі при розмежуванні суміжних складів кримінальних правопорушень, передбачених ст. 111-1 та ст. 436-2 КК України. Дійсно, зазначені суміжні склади містять деякі об'єднані об'єктивні ознаки, які зумовлюють складнощі при кваліфікації. Так, відповідно до ч. 1 ст. 111-1 КК України кримінально караним є, як вже зазначалося, публічне заперечення громадянином України здійснення збройної агресії проти України, а згідно ч. 1 ст. 436-2 КК України склад кримінального правопорушення становлять дії, які полягають у запереченні збройної агресії російської федерації проти України, розпочатої у 2014 році. Основною розмежувальною ознакою у такому випадку виступає суб'єкт кримінального правопорушення, так за умовами ч. 1 ст. 111-1 КК України таким може бути спеціальний суб'єкт (громадянин України), тоді коли суб'єктом глорифікації може бути як громадянин Укра-

їни, так і громадянин іноземної держави, особа без громадянства.

Розмежувальною ознакою також може виступати обстановка вчинення кримінального правопорушення. Якщо для ч. 1 ст. 111-1 КК України в обов'язковому порядку має бути встановлено публічність вчинення зазначених у диспозиції дій, то для настання кримінальної відповідальності за діяння, передбачене ст. 436-2 КК України зазначена ознака не є обов'язковою для об'єктивної сторони, тому навіть заперечення, вираженого в індивідуальному спілкуванні.

Однак виникає суперечність при вчиненні складу діяння, передбаченого ч. 3 ст. 436-2 КК України, коли кваліфікуючою обставиною виступає використання засобів, що у свою чергу означає публічність вчинених дій. Така ситуація призводить до відсутності уніфікованого підходу на практиці, різночитання, а відтак неоднозначної судової практики. Наприклад, Особа 4 був визнаний винним у вчиненні, діяння передбаченого ч. 2 ст. 436-2 КК України, яке становило дії у вигляді розміщення у соціальній мережі «Однокласники» на своїй відкритій для необмеженого кола осіб сторінці дописів, з текстом: «Z правду За мир без нацизма», що було кваліфіковано як глорифікацію осіб, які здійснювали збройну агресію Російської Федерації проти України, розпочату у 2014 році [8]. Також Вироком суду було визнано Особу 2 винним у вчиненні діяння, передбаченого ч. 1 ст. 111-1 КК України за те, що той на своїй сторінці в соціальній мережі «Однокласники» розмістив допис з зображенням військовослужбовців збройних сил російської Федерації, які позують на камеру, на фоні військової техніки і надпис: «Інформація\_1, которые причастны к геноциду мирных...» [9]. Як бачимо, різниця між діями Особи, визнаної винної в першому випадку, та Особи, матеріали щодо якої представлені в другому вироку, зовні мають схоже об'єктивне вираження, що ускладнює практичну реалізацію зазначених норм кримінального закону.

Отже, під терміном «глорифікація» пропонуємо розуміти прославлення та героїзацію осіб та інших суб'єктів, які брали безпосередню участь, провадили збройну агресію проти України та забезпечували чи організовували діяльність окупаційної адміністрації, державних органів і структур держави-агресора. Чинна кримінально-правова норма, яка забороняє глорифікацію

вимагає уточнення, наприклад, в частині положення щодо переліку суб'єктів, яких може бути глорифіковано, оскільки чинне нормативне формулювання обмежує застосування даної статті. Окрім того, потрібно виробити уніфікований підхід щодо розмежування складів ч.1 ст. 111-1 КК України та ст. 436-2 КК України, шляхом впровадження редакційних правок.

### Анотація

У статті проводиться дослідження глорифікації як кримінально-правового явища. Аналізується наукова література та довідникові джерела з метою визначення змістовного навантаження терміну «глорифікація», розглядається нормативне його закріплення. Розкривається родовий об'єкт кримінальних правопорушень проти миру, безпеки людства та міжнародного правопорядку, до яких законодавцем віднесено кримінальне правопорушення, передбачене ст. 436-2 КК України. Зауважується, що попри віднесення аналізованої норми до Розділу XX КК України, глорифікація об'єктивно існує в інформаційному середовищі, «залишаючи» свій слід у колі відносин, які забезпечують правову охорону інформаційної безпеки держави, що, у свою чергу, є складовою частиною національної безпеки України.

У складі даного правопорушення глорифікацію запропоновано трактувати як форму об'єктивної сторони даного кримінально-правового посягання. При цьому, пропонується під терміном «глорифікація» розуміти прославлення та героїзацію осіб та інших суб'єктів, які брали безпосередню участь, провадили збройну агресію проти України та забезпечували чи організовували діяльність окупаційної адміністрації, державних органів і структур держави-агресора.

Робиться висновок, що нині чинна кримінально-правова норма, яка забороняє глорифікацію вимагає уточнення в частині положення щодо переліку суб'єктів, яких може бути глорифіковано, оскільки чинне нормативне формулювання обмежує застосування даної статті. Наголошується на відсутності уніфікованого підходу та практичних складнощів розмежування складів кримінальних правопорушень, передбачених ч. 1 ст. 111-1 КК України та ст. 436-2 КК України, що вимагає обдуманих та виважених редакційних правок.

**Ключові слова:** глорифікація, воєнний стан, кримінальна відповідальність, прославлення, героїзація, колабораційна діяльність, кримінально-правова кваліфікація, розмежування кримінальних правопорушень.

### **Abakina-Pilyavska L. M. Glorification as a criminal-legal phenomenon: theory and practice**

The article investigates glorification as a criminal-legal phenomenon. Scientific literature and reference sources are analyzed in order to determine the content load of the term “glorification”, its normative consolidation is considered. The generic object of criminal offenses against peace, security of mankind and international legal order is revealed, to which the legislator includes the criminal offense provided for in Art. 436-2 of the Criminal Code of Ukraine. It is noted that despite the classification of the analyzed norm under Chapter XX of the Criminal Code of Ukraine, glorification objectively exists in the information environment, «leaving» its mark in the circle of relations that ensure legal protection of the information security of the state, which, in turn, is a component of national security of Ukraine.

As part of this offense, glorification is proposed to be interpreted as a form of the objective side of this criminal offense. At the same time, it is suggested that the term “glorification” should be understood as the glorification and heroization of persons and other subjects who took direct part,

carried out armed aggression against Ukraine and ensured or organized the activities of the occupation administration, state bodies and structures of the aggressor state.

It is concluded that the current criminal legal norm prohibiting glorification requires clarification regarding the provision regarding the list of subjects that can be glorified, since the current regulatory wording limits the application of this article. It is emphasized the lack of a unified approach and the practical difficulties of distinguishing the components of criminal offenses provided for in Part 1 of Art. 111-1 of the Criminal Code of Ukraine and Art. 436-2 of the Criminal Code of Ukraine, which requires thoughtful and balanced editorial changes.

**Key words:** glorification, martial law, criminal responsibility, glorification, heroization, collaborative activity, criminal-legal qualification, demarcation of criminal offenses.

#### Список використаних джерел:

1. Березніков О. Родовий об'єкт злочинів проти миру, безпеки людства та міжнародного Правопорядку. *Юридичний вісник*. 2019. № 3. С. 155-160.
2. Хавронюк М.І., Дудоров О.О. Кримінальне право: навчальний посібник. Київ : Ваіте, 2014. 944 с.
3. Куцевич М.П. Кримінальна відповідальність за екоцид: міжнародний та національний аспекти : автореф. дис. На здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : 12.00.08. Київ, 2007. 20 с.
4. Пояснювальна записка до проекту Закону України «Про внесення змін до деяких законів України щодо заборони виготовлення та поширення інформаційної продукції, спрямованої на пропагування дій держави-агресора». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/1514354>
5. Глорифікація. URL: [https://dic.academic.ru/dic.nsf/dic\\_fwords](https://dic.academic.ru/dic.nsf/dic_fwords)
6. Батиргарєєва В.С. До кримінологічного аналізу виправдовування, визнання правомірною або заперечення збройної агресії РФ та глорифікації її учасників як нового виклику безпеці інформаційного простору України. *Інформація і право*. № 4(43)/2022. С. 37-49.
7. Рябчинська О.П. Обмеження права на доступ до інформації у воєнний час: матеріали VI міжнар. наук.-практ. конференції Кримінально-правова охорона інформаційної безпеки, м. Харків, 12 трав. 2022 р. / редкол.: Л.М. Демидова (голов. ред.) та ін. – (НДІ вивч. проблем злочинності ім. акад. В.В. Сташиса НАПрН України; Нац. юрид. ун-т ім. Ярослава Мудрого; Громад. організація «Всеукраїнська асоціація кримінального права»). Харків: Право, 2022. С. 86-91.
8. Вирок Южноукраїнського міського суду Миколаївської області від 31.07.2023 року у справі № 486/1222/22. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/112508392>
9. Вирок Ренійського районного суду Одеської області від 06.06.2023 року у справі № 510/841/23. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/111325542>



UDC 342.9

DOI <https://doi.org/10.32782/ln.2023.20.30>

**Hladii O. V.**

*candidate of legal sciences, doctoral student of the department of public and private law  
University of Customs and Finance*

## CHARACTERISTICS OF ADMINISTRATIVE PROCEDURAL RELATIONS

**Formulation of the problem.** Establishing the signs of an administrative procedural legal relationship makes it possible to increase the effectiveness of resolving disputes regarding the determination of subject jurisdiction for disputes involving a subject of power. One of the signs of administrative-procedural legal relations is their implementation in the sphere of public-administrative legal relations. At the same time, unified comprehensive approaches to understanding the sphere of public administration and its differences in comparison with the sphere of public administration have not been developed.

The state of scientific development of the problem. Establishing the content and system of administrative procedural legal relations is an extremely pressing issue that concerns both practitioners and scientists. It is advisable to highlight the scientific publications of such scientists as V. B. Averyanov [1], Yu. P. Bityak [2], R. A. Kalyuzhny [3], Yu. O. Leheza [4], etc. At the same time, diversity is observed approaches to understanding the category of “administrative procedural legal relations”, which makes it difficult to study their content, but does not exclude such possibilities.

The purpose of the article is to characterize the administrative procedural legal relationship.

Presentation of the main material. Within the framework of domestic legal science, a number of approaches to understanding the content of the category “public management” are identified. In particular, in the scientific publications of V.B. Averyanov does not separate public-administrative relations as an area of legal relations, but at the same time he justifies the author’s approach to understanding

the concept of “management”. Thus, scientists defined management as a certain system-forming complex influence of authorities on the activities of persons who are in subordinate relationships with the former [5, p. 243; 6, p. 14–15]. Thus, public administration in the early 2000s was the only category used to understand the content of administrative procedural legal relations [7, p. 14–15]

In fact, this approach was inherited from the Soviet era and did not correspond to the principles and principles proclaimed in the Concept of Administrative Reform of 1998 [8].

The signing of the Association Agreement with the European Union has updated the issue of understanding the idea of state development based on administrative serviceability [9]. The idea of administrative service directly corresponds to the concept of public administration and, accordingly, public-administrative relations. S.T. Goncharuk determines that the imperative element of public management legal relations is the subject of power [10, p. 191–198].

An attempt to determine the differences between public and state administration was made in the scientific publications of Yu. A. Legese. The scientist notes that the concept of “public administration” is associated with the imperative influence of the mechanism of state bodies on other social persons; public administration is characterized by the development of relationships in the sphere of implementation of the competence of state bodies and local governments on the basis of coordination, equality and transparency, which, in particular, can be achieved through the implementation of the idea of digitalization of public legal relations [11, p. 61-62]. The idea

of public administration and the establishment of its legal foundations is also supported in the research of R. S. Melnik, but at the same time, scientists highlight as its characteristic the political nature of public administrative legal relations, which, although it should not affect the exercise by officials of their competence, but also at the same time, it determines the functioning of the political public service [12, p. 10].

The effectiveness of legal regulation of administrative and administrative-procedural legal relations has quantitative and qualitative indicators, which should be the basis of a system of criteria for the effectiveness of the activities of the system of state authorities and local self-government.

The features of administrative-procedural relations include a special system of legislation regulating public-administrative legal relations. So, one of the signs of administrative procedural relations is a special system of legal regulation, in particular, these are codified acts - the Code of Administrative Procedure of Ukraine, the Code of Ukraine on Administrative Offenses, the Law of Ukraine "On Administrative Procedure", the Law of Ukraine "On Administrative Services".

The second sign of administrative procedural legal relations is their nature. The nature of the relationship is expressed in the dominant meaning of public interest as the content between the state and society, between the state and social participants. Consequently, public interest should be defined as the functional goal of interaction between the state and society.

The next feature of administrative procedural relations is the specificity of their subject composition. As a rule, one of the parties to public-administrative legal relations is the subject of power, including the subject of delegated powers.

It should be emphasized that before the reform of administrative procedural legislation in 2017, it was the sign of subject composition that was defined as the only possible sign. The introduction of changes to the Code of Administrative Procedure and the reform of

the system for resolving management disputes showed the expediency of not only highlighting the subjective characteristics of the case, but also establishing its subject, which is based on public interest.

The uniqueness of public-administrative relations requires the use of special procedures for settling administrative procedural cases, which provides for the specifics of the implementation of judicial procedural discretion and other features of the procedure.

The system of administrative procedural legal relations makes it possible to build it according to the areas of disputes or cases. Thus, according to the contents of the Unified Register of Court Decisions, the following are distinguished: disputes in the field of administration of taxes and fees; disputes regarding the functioning of authorities, courts, notaries; disputes in the field of environmental protection; disputes in the implementation of state economic and financial policies; disputes in the field of regulation of urban planning and land use; disputes in the field of education, science and culture; electoral disputes; disputes regarding ensuring public order and safety; disputes in the field of corruption prevention; disputes over the protection of political and public rights; disputes regarding enforcement of court decisions; public service disputes; disputes about the status of people's deputy and deputies of local councils.

Thus, in the modern understanding, administrative procedural legal relations are gradually acquiring the character of service, abandoning the dominant influence of the state. In particular, O.V. Nikanorova substantiates the need to refuse to characterize administrative-legal and administrative-procedural relations from the sign of state coercion [13, p. 207]. In addition, the scientist substantiates an even more radical approach to establishing the characteristics of administrative procedural relations, where it is necessary to abandon the use of such characteristics as the subject composition and participation of a state authority or local government in such relations [13, p. 208]. It

is impossible to completely agree with such proposals of the scientist, because even if an administrative dispute is devoid of such a feature as the participation of a state authority or local government body, this means that a private person is the bearer of the powers delegated to him by the state.

Conclusions. Thus, administrative procedural legal relations can be classified according to a number of criteria, in particular: by content; by subject composition; by area of implementation; behind the functional direction, etc. In particular, according to the scope of application, administrative-procedural relations are: in the field of administration of taxes and fees; in the field of ensuring the functioning of authorities, courts, notaries; in the field of environmental protection; in the field of implementation of state economic and financial policies; in the field of regulation of urban planning and land use; in the field of education, science and culture; electoral

disputes; disputes regarding ensuring public order and safety; in the field of corruption prevention; disputes over the protection of political and public rights; in the field of enforcement of court decisions; in the field of public service; things like that.

The signs of an administrative procedural legal relationship must be distinguished: the specific basis for their occurrence, change and termination; subject composition of such disputes and cases; functional content requiring satisfaction of public interest as their priority; a system of normative grounds for their settlement.

Thus, an administrative-procedural legal relationship is a set of social relations that arise in the event of an offense or dispute in the field of management relations, characterized by their construction on the basis of transparency of the settlement, satisfaction of the priority of public interest and the dominance of administrative service.

### Summary

The purpose of the article is to characterize administrative procedural legal relationship. Referred to as signs of administrative procedural legal relations, their implementation in the sphere of public administrative legal relations. It has been established that the administrative procedural legal relationship can be classified according to a number of criteria, in particular: by content; by subject composition; by area of implementation; behind the functional direction, etc. According to the scope of application, administrative-procedural relations are systematized into relations: in the field of administration of taxes and fees; in the field of ensuring the functioning of authorities, courts, notaries; in the field of environmental protection; in the field of implementation of state economic and financial policies; in the field of regulation of urban planning and land use; in the field of education, science and culture; electoral disputes; disputes regarding ensuring public order and safety; in the field of corruption prevention; disputes over the protection of political and public rights; in the field of enforcement of court decisions; in the field of public service; things like that. The following are identified as signs of administrative procedural legal relations: the specific basis for their occurrence, change and termination; subject composition of such disputes and cases; functional content requiring satisfaction of public interest as their priority; a system of normative grounds for their settlement. The author's definition of administrative procedural legal relations is substantiated as a set of social relations that arise in the event of an offense or dispute in the sphere of management relations, characterized by their construction on the basis of transparency of settlement, satisfaction of the priority of public interest and the dominance of administrative service.

Key words: administrative-procedural legal relationship, signs, concept, public administration, public interest, social management.

**Гладій О. В. Характеристика адміністративно-процесуальних правовідносин**

**Метою статті** визначено здійснення характеристики адміністративно-процесуальних правовідносин. До ознак адміністративно-процесуальних правовідносин їх реалізацію в сфері публічно-управлінських правовідносин. Встановлено, що адміністративно-процесуальні правовідносини можуть бути класифіковані за рядом критеріїв, зокрема: за змістом; за суб'єктивним складом; за сферою реалізації; за функціональним спрямуванням тощо. За сферою застосування адміністративно-процесуальні відносини систематизовано на відносини: у сфері адміністрування податків та зборів; у сфері забезпечення функціонування органів прокуратури, суду, нотаріату; у сфері охорони навколишнього природного середовища; у сфері реалізації державної економічної та фінансової політики; у сфері регулювання містобудівної діяльності та землекористування; у сфері освіти, науки та культури; виборчі спори; спори забезпечення громадського порядку та безпеки; у сфері запобігання корупції; спори з питань захисту політичних та громадських прав; у сфері примусового виконання судових рішень; у сфері публічної служби; тощо. Виділено у якості ознак адміністративно-процесуальних правовідносин: специфічну підставу їх виникнення, зміни та припинення; суб'єктивний склад таких спорів та справ; функціональний зміст, що вимагає задоволення публічного інтересу як їх пріоритету; система нормативних підстав їх врегулювання. Обґрунтовано авторську дефініцію адміністративно-процесуальними правовідносинами як сукупності суспільних відносин, що виникають у разі виявлення правопорушення чи спору у сфері управлінських відносин, що характеризуються їх побудовою на засадах прозорості врегулювання, задоволення пріоритету публічного інтересу та домінування адміністративної сервісності.

**Ключові слова:** адміністративно-процесуальні правовідносини, ознаки, поняття, публічне управління, публічний інтерес, соціальне управління.

**References:**

1. Адміністративне право України. Академічний курс: Підручник: У двох томах: Том 1. Загальна частина / Ред. колегія: В.Б. Авер'янов (голова). К.: Вид-во «Юридична думка», 2004. 584 с.
2. Правова система України: історія стан та перспективи: Т. 2: Конституційні засади правової системи України і проблеми її вдосконалення / за заг. ред. Ю.П. Битяка. Харків: Право, 2008. 576 с.
3. Правова система України: історія стан та перспективи: Т. 2: Конституційні засади правової системи України і проблеми її вдосконалення / за заг. ред. Ю.П. Битяка. Харків: Право, 2008. 576 с.
4. Калюжний Р. А. Публічний інтерес в адміністративному праві. URL: <http://er.nau.edu.ua/bitstream/NAU/26547/1/Публічний%20інтерес%20у%20адміністративному%20праві.pdf>
5. Легеза Ю.О. Функції держави як зміст її сутності. *Науковий вісник Дніпроп. держ. ун-ту внутр. справ.* 2012. № 2. С. 68–75
6. Державне управління: європейські стандарти, досвід та адміністративне право / [В. Б. Авер'янов, В. А. Дерещ, А. М. Школик та ін.] ; за заг. ред. В. Б. Авер'янова. Київ : Юстиніан, 2007. 288 с.
7. Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики / за заг. ред. В. Б. Авер'янова. Київ : Факт, 2003. 384 с.
8. Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні: Указ Президента України від 22 липня 1998 року № 810/98. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/810/98#Text>

9. ASSOCIATION AGREEMENT between the European Union and its Member States, of the one part, and Ukraine, of the other part / Official Journal of the European Union . [Електронний ресурс]. Режим доступу: [http://publications.europa.eu/resource/cellar/4589a50c-e6e3-11e3-8cd4-01aa75ed71a1.0006.03/DOC\\_1](http://publications.europa.eu/resource/cellar/4589a50c-e6e3-11e3-8cd4-01aa75ed71a1.0006.03/DOC_1)
10. Гончарук Н. Т. Модернізація державної служби України на сучасному етапі розвитку / Н. Т. Гончарук, Л. В. Прудиус; за ред. О. В. Покатаєвої. *Право та державне управління: збірник наукових праць*: [у 2-х т.]. Запоріжжя : КПУ, 2017. Т. 2. № 4. С. 191-198
11. Легеза Ю.О. Сутність та структура адміністративно-правового механізму публічного управління у сфері використання природних ресурсів. *Visegrad journal on human rights*. 2016. № 6. Р. 1. С. 104–114.
12. Мельник Р. С. Категорія «публічне управління» у новій інтерпретації. *Адміністративне право і процес*. 2013. № 1(3). С. 8–14.
13. Ніканорова О. В. Адміністративні правові відносини : поняття та ознаки. *Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія. Юридичні науки*. 2014. Випуск 6-1. Т.2. С. 206-210

**Zhadan Ye. V.**

*post-doctor student of the department of public law and private law  
University of Customs and Finance*

**THE ESSENCE AND STRUCTURE OF THE ADMINISTRATIVE  
AND LEGAL MECHANISM FOR ENSURING SUSTAINABLE DEVELOPMENT  
GOALS IN THE FIELD OF ENVIRONMENTAL PROTECTION  
AT THE REGIONAL LEVEL IN UKRAINE**

**Formulation of the problem.** The functions of any state are to create conditions for the proper organization of processes to satisfy the interests of individual social individuals or groups. Ensuring the implementation of the country's functions over thousands of years is uniformly located in the actions of transformation and reformation. At different historical times, the state performed different social roles and provided different approaches to the satisfaction of certain groups or individuals. The end of the 20th century – the beginning of the 21st century was marked by a revision of the system of state functions. It was in the late 70s of the twentieth century. Finally, at the level of international standards, the issue of the need to ensure human rights, conditionally related to the so-called third generation of individual rights, which includes the human right to environmental safety in the context of globalization processes, has been raised. Changing the understanding of the concept of development of the administrative and legal mechanism for ensuring the functions of the state and the search for directions for achieving the goals of ensuring the development of society and the principles of greening production and promoting the preservation of the environment for current and future generations.

The state of scientific development of the problem. The study of the implementation and functioning of the administrative-legal mechanism for ensuring the implementation of the environmental function of the state was carried out at different times in the

scientific developments of such scientists as V. I. Andreitsev [1], A. P. Getman [2], R. S. Kirin [3 ]], K.S. Kuchma, Yu.O. Leheza [4; 5, p. 35-40] and others, which can be used as the basis for this publication.

The *purpose* of the article is to characterize the current state of the administrative and legal mechanism for ensuring sustainable development goals in the field of environmental protection at the regional level in Ukraine.

**Presentation of the main material.** Transformation of the essence of the state requires a revision of the content of its functions in the context of world globalization. One of these areas of transformation was the development and adoption of international standards for the development of a “green” economy in the world and, in particular, in Ukraine.

The European Green Deal is a mandatory part of Ukraine's development strategy, based on its recognition as a candidate for membership in the European Union. The path of Ukraine's integration development in the EU should be associated with the adoption of the Association Agreement between the European Union and its member states, on the one hand, and Ukraine, on the other hand [6].

The next step was the recognition of Ukraine as a candidate for EU membership in 2022 (on June 23, 2022, the European Council granted Ukraine candidate status for accession to the European Union).

At the Ukrainian regulatory and legal level, attempts to introduce the category of “national

environmental security” into the national legal space were carried out in 1995-1998, when conceptual approaches to establishing the structure and content of the mechanism for ensuring national security requirements as a whole and its structural elements were reflected. However, despite the actualization of the problem of ensuring environmental safety, starting from the 70s of the twentieth century, the state of legal regulation of ensuring national environmental safety in Ukraine remains quite ineffective and does not meet the requirements of modern European society and the European Green Deal, the content of which includes the creation of a model of economic functioning that requires minimizing or completely eliminating the problem of greenhouse gases by 2050, introducing the development of production on the principles of resource efficiency and competitiveness in the absence of resource dependence and the possibility of “manipulating” energy resources.

On September 25, 2015, Resolution 70/1 changed our world: the UN General Assembly adopted the 2030 Agenda for Sustainable Development. This landmark document contains 17 sustainable development goals aimed at mobilizing global efforts to overcome poverty, promote peace, protect the rights and dignity of all people and protect the planet. The resolution begins with a declaration that states: “We are committed to ending poverty and hunger everywhere by 2030; build peaceful, just and inclusive societies; protect human rights and promote gender equality; and ensure the lasting protection of the planet and its natural resources. We are also committed to creating the conditions for sustainable, inclusive economic growth, shared prosperity and decent work for all, taking into account different levels of national development and capabilities.” At the Ukrainian regulatory and legal level, attempts to introduce the category of “national environmental security” into the national legal space were carried out in 1995-1998, when conceptual approaches to establishing the structure and content of the mechanism for ensuring national security

requirements as a whole and its structural elements were reflected. However, despite the actualization of the problem of ensuring environmental safety, starting from the 70s of the twentieth century, the state of legal regulation of ensuring national environmental safety in Ukraine remains quite ineffective and does not meet the requirements of modern European society and the European Green Deal, the content of which includes creating a model of economic functioning that requires minimizing or completely eliminating the problem of greenhouse gases by 2050, introducing production development on the principles of resource efficiency and competitiveness in the absence of resource dependence and the possibility of “manipulating” energy resources [7].

So, the main priority of building an administrative and legal mechanism for ensuring public management in the field of environmental protection should be the search for a structural organization of activities for the use of natural resources that best meets the proclaimed principles and ideas.

The structural construction of the administrative and legal mechanism for ensuring public management in the field of environmental protection must comply with the principles of determining the need to build a sustainable development strategy.

The success of implementing the idea of greening production depends on the search and selection of the necessary tools for implementing public governance (administration). There is an approach according to which administrative and legal instruments of public administration are understood as a certain set of effective means that make it possible to streamline and establish a vector of development aimed at establishing public order and achieving the idea of justice in the relationship between society and the state [8, p. 28].

A. Yu. Amosov and N. L. Gavkalova emphasize that it is the administrative-legal mechanism of public administration that is capable of identifying problems of legal regulation of a

particular sphere of public life and finding ways to overcome them [9, p. 10].

Therefore, it is possible to conclude that the administrative and legal mechanism for ensuring sustainable development goals in the field of environmental protection at the regional level in Ukraine should be understood as a certain system of structural elements determined by the current legislation of Ukraine (administrative procedures, administrative proceedings, results of activities of government entities, in particular, individual and normative administrative acts) establishing the functional content and essence of the implementation of organizational and administrative activities of state authorities and local self-government, as well as other bearers of powers delegated by the state, which should be aimed at implementing the principles of greening production, building a circular economy and restoring natural resources. resource potential of the country to protect the subjective human right to a safe environment.

Such a functional task associated with the development of the administrative and legal mechanism of public management in the field of environmental protection in order to create conditions for meeting the goals of sustainable development is relatively new for modern Ukraine, and especially its implementation becomes more complicated in the conditions of Russian military aggression. Since the appeal to the available results of scientific research is to understand the category “administrative

legal mechanism of public administration” as a certain mechanism, the elements of which are administrative legal norms, administrative legal and administrative procedural public relations, acts that interpret acts of current legislation, including court decisions [10, p. 14]; also, the elements of the administrative and legal mechanism of public administration should include a system of subjects [11, p. 24].

The structure of the administrative-legal mechanism of public management in the field of environmental protection should also include functions, methods, principles, object, subject [12, p. 13].

In addition to administrative legal norms, V.I. Teremetsky considers the features of the administrative-legal mechanism of public management in the field of environmental protection to include special methods of public influence that determine their functional purpose [13, p. 105-106].

**Conclusion.** Thus, the structure of the administrative-legal mechanism for ensuring sustainable development goals in the field of environmental protection at the regional level in Ukraine is defined as a set of administrative-legal means of influence, including a set of administrative-legal norms, subjects, means and methods of influence, which are combined into a certain subject and object of regulation that are functionally capable of achieving the goals of implementing the Sustainable Development Goals.

### Summary

The purpose of the article is to characterize the current state of the administrative and legal mechanism for ensuring sustainable development goals in the field of environmental protection at the regional level in Ukraine. It was found that the main priority in building an administrative and legal mechanism for ensuring public management in the field of environmental protection should be the search for a structural organization of activities for the use of natural resources that best meets the proclaimed principles and ideas. It is noted that the structural construction of the administrative and legal mechanism for ensuring public management in the field of environmental protection must comply with the principles of determining the need to build a sustainable development strategy. It is emphasized that the success of implementing the idea of greening production depends on the search and selection of the necessary tools for implementing public governance (administration). A well-founded understanding of administrative and legal instruments for the implementation of public administration is understood as a certain set



of effective means that make it possible to streamline and establish a vector of development aimed at establishing public order and achieving the idea of justice in the relationship between society and the state. The administrative and legal mechanism for ensuring sustainable development goals in the field of environmental protection at the regional level is defined as a certain system of structural elements established by the current legislation of Ukraine (administrative procedures, administrative proceedings, results of activities of government entities, in particular, individual and regulatory administrative acts), which establish the functional content and essence of the implementation of organizational and administrative activities of state authorities and local self-government, as well as other bearers of powers delegated by the state, which should be aimed at implementing the principles of greening production, building a circular economy and restoring the natural resource potential of the country to protect subjective human rights for a safe environment.

**Key words:** greening of production, environmental harm, legal regulation, legal relations, rational use of natural resources, regional environmental policy, sustainable development.

### **Жадан Є. В. Сутність та структура адміністративно-правового механізму забезпечення цілей сталого розвитку у сфері охорони довкілля на регіональному рівні в Україні**

**Метою статті** визначено здійснення характеристики сучасного стану адміністративно-правового механізму забезпечення цілей сталого розвитку у сфері охорони довкілля на регіональному рівні в Україні. З'ясовано, що головним пріоритетом побудови адміністративно-правового механізму забезпечення публічного управління у сфері охорони навколишнього природного середовища має бути пошук структурної організації діяльності із використання природних ресурсів, яка б максимально відповідала проголошеним принципам та ідеям. Наголошено, що структурна побудова адміністративно-правового механізму забезпечення публічного управління у сфері охорони навколишнього природного середовища має відповідати засадам визначення необхідності побудови стратегії сталого розвитку. Підкреслено, що успішність реалізації ідеї екологізації виробництва залежить від пошуку та правильного обрання необхідних інструментів здійснення публічного правління (адміністрування). Обґрунтовано розуміння адміністративно-правові інструменти здійснення публічного управління розуміються як певної сукупності ефективних засобів, що дозволяють впорядкувати та налагодити вектор розвитку, спрямований на встановлення громадського порядку та досягненню ідеї справедливості у взаємовідносинах суспільства та держави. Адміністративно-правовий механізм забезпечення цілей сталого розвитку у сфері охорони довкілля на регіональному рівні визначено як певну систему встановлених чинним законодавством України структурних елементів (адміністративних процедур, адміністративних проваджень, результатів діяльності суб'єктів владних повноважень, зокрема, індивідуальних та нормативних адміністративних актів), які встановлюють функціональний зміст та сутність реалізації організаційно-розпорядчої діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування, а також інших носіїв делегованих державою повноважень, що має спрямовуватися на реалізацію принципів екологізації виробництва, побудови економіки замкненого циклу та відновлення природо-ресурсного потенціалу країни задля захисту суб'єктивного права людини на безпечне довкілля.

**Ключові слова:** екологізація виробництва, екологічна шкода, нормативно-правове регулювання, правові відносини, раціональне використання природних ресурсів, регіональна екологічна політика, сталий розвиток.

**References:**

1. Андрейцев В. І. Проблеми інтеграції антропозахисного права в системі екологічного права та системі права України [Електронний ресурс]. URL : <http://ir.nmu.org.ua/jspui/bitstream/123456789/147415/1/34-57.pdf>
2. Екологічне право України : підручник / за ред. А. П. Гетьмана та М. В. Шульги. Харків : Право, 2009. 328 с.
3. Кірін Р. С. Кодифікація законодавства про надра : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.06. Київ : Нац. Академія наук України, Ін-т економіко-правових досліджень, 2016. 374 с.
4. Кучма К. С., Легеза Ю. О. Адміністративно-правове регулювання відносин у сфері екології та природних ресурсів: процедурний аспект : монографія. Запоріжжя : Видавничий дім «Гельветика», 2017. 192 с.
5. Легеза Ю. О. Дозвільно-ліцензійне провадження у сфері використання природних ресурсів. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія «Юриспруденція»*. 2017. Вип. 25. С. 35–40.
6. Association Agreement between the European Union and its Member States, of the one part, and Ukraine, of the other part. 29.5.2014. URL.: [https://eur-lex.europa.eu/eli/agree\\_internation/2014/295/oj](https://eur-lex.europa.eu/eli/agree_internation/2014/295/oj) [in English]
7. Административное право / под ред. Л. Л. Попова. Москва : Юристь, 2002. 699 с.
8. Амосов О., Гавкалова Н. Концептуальні засади публічного управління: архетипний підхід. *Публічне управління: теорія та практика* : зб. наук. праць Асоціації докторів наук з державного управління. Харків : Вид-во “ДокНаукДержУпр”. 2015. Березень. Спец. випуск. 226 с.
9. Голосніченко І. П. Адміністративне право України (основні категорії та поняття) : посібник. Ірпінь, 1998. 108 с.
10. Коваленко Н. В. Адміністративно-правові режими : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07. Запоріжжя : ЗНУ, 2017. 529 с.
11. Амосов О., Гавкалова Н. Концептуальні засади публічного управління: архетипний підхід. *Публічне управління: теорія та практика* : зб. наук. праць Асоціації докторів наук з державного управління. Харків : Вид-во “ДокНаукДержУпр”. 2015. Березень. Спец. випуск. 226 с.
12. Теремецький В. І. Механізм адміністративно-правового регулювання у сфері оподаткування: сутність та особливості. *Право та державне управління*. 2012. № 1. С. 104–108.

УДК 343.132

DOI <https://doi.org/10.32782/ln.2023.20.32>

**Тетерятник Г. К.**

*д.ю.н., професор,*

*завідувач кафедри кримінального процесу*

*Одеського державного університету внутрішніх справ*

**Сомик О. С.**

*к.ю.н., доцент кафедри кримінального процесу*

*Одеського державного університету внутрішніх справ*

### ОКРЕМІ ПИТАННЯ ПРОВЕДЕННЯ ОГЛЯДУ МІСЦЬ МАСОВИХ ПОХОВАНЬ

З початку повномасштабної збройної агресії РФ було вчинено за офіційною статистикою понад 91 тисяча воєнних злочинів [1]. Протягом цього часу виявлялися і продовжують виявлятися місця масових поховань (захоронень). Складно уявити, якою може бути їх кількість після деокупації територій, які сьогодні є тимчасово окупованими. Робота слідчих, слідчо-оперативних груп на місцях масових поховань має значну кількість особливостей, які пов'язані з відповідною психологічною підготовкою, організаційно-тактичними заходами, використанням криміналістичної техніки, взаємодією між різними органами та підрозділами.

Питання, пов'язані з особливостями проведення слідчих (розшукових) дій під час розслідування воєнних злочинів, досліджувалися у роботах таких вітчизняних вчених: І. В. Гловюк, О. М. Дуфенюк, О. В. Капліної, О. О. Кравчука, О. В. Пчеліної, Р. Л. Степанюка, Т. Г. Фоміної, М. І. Хавронюка, М. С. Цуцкірідзе, Ю. М. Чорноус, В. М. Шевчука, В. Ю. Шепітька, М. В. Шепітька, О. Г. Яновської та ін. Попри актуальність зазначеної проблематики у вітчизняних наукових джерелах цих питанням не приділено належної уваги. Слід позитивно відзначити алгоритми дій слідчих та слідчо-оперативних груп, методичні рекомендації та настанови з розслідування воєнних злочинів, розроблені Офісом Генерального прокурора та Головним слідчим управлінням Національної

поліції України, які містять рекомендації щодо організації та проведення слідчих (розшукових) дій в умовах воєнного стану, на де окупованих територіях тощо.

**Метою статті** ж досягнення наукового результату у вигляді теоретико обґрунтованих положень щодо окремих питань огляду місць масових поховань та розробки на їх основі рекомендацій щодо практики їх застосування.

Проведення слідчих (розшукових) дій на місцях масових поховань являють собою організаційно складний, комплексний процес, до якого залучається широке коло фахівців, криміналістичних засобів та методик. Правові, морально-етичні, організаційні засади огляду місць масових знайшли своє відображення у низці важливих міжнародних керівництв, протоколів та методичних рекомендацій, розроблених міжнародними комітетами й організаціями. Серед них: Міннесотський Протокол, Борнмутський Протокол, Практичне керівництво для співробітників служб швидкого реагування (розроблений Міжнародним комітетом Червоно Хреста) та ін.

Основними принципами роботи у галузі захисту та розслідування масових поховань є:

- не нашкодити;
- забезпечити фізичну та емоційну безпеку, як слідчих та працівників, які працюють на таких місцях, так і родин загиблих;
- незалежність та неупередженість – слідчі групи повинні намагатися уникати, обмежу-

вати або пом'якшувати ситуації, які можуть привести до сприйняття їхньої діяльності як політично, релігійно або етнічно упередженої або контрольованої;

– конфіденційність – гарантії та дотримання конфіденційності персональних та інших ідентифікуючих даних;

– прозорість – усі етапи процесу розслідування, ексгумації, ідентифікації та повернення людських останків повинні бути максимально прозорими для всіх осіб, залучених до захисту та розслідування, сімей зниклих безвісти та громадськості; комунікації – створення на ранніх етапах та підтримка стратегій комунікації та каналів зв'язку (у тому числі через соціальні мережі) з постраждалими громадами, засобами масової інформації та громадськістю в цілому є важливими для забезпечення довіри, доброї волі та законності діяльності, інших життєво важливих аспектів, у тому числі інформування про місця поховання та зниклих безвісти, а також залучення до процесу ідентифікації та розслідування;

– реалістичні очікування – усі особи, залучені до захисту та розслідування масових поховань, повинні уникати прийняття зобов'язань перед сім'ями, які вони можуть бути не в змозі виконати [2].

Термін «масове поховання», який не визначено в міжнародному праві, використовується для позначення «місця або визначеної території, де міститься безліч (більше одного) похованих, затоплених або розосереджених на поверхні людських останків (у тому числі скелетованих, змішаних та фрагментованих), якщо обставини смерті та/або спосіб поховання тіл вимагають розслідування їх законності» [2].

Відповідно до норм Закону України від 10.07.2003 № 1102-IV «Про поховання та похоронну справу» термін «місце стихійного поховання» використовується у значенні місця поховання людини (одинарного чи масового) у місцевості, яка не призначена для цього [3].

Вченими виділяються наступні види захоронень:

– за кількістю похованих осіб: індивідуальні та масові (братські);

– за змінюваністю: первинні (ті, що не були піддані змінам) та вторинні (які зазнали змін внаслідок переробки або порушень цільності);

– за часом захоронення: синхронні (масові поховання, у яких тіла були захоронені приблизно в один час) та діахронічні (масові поховання, в яких тіла були поховані у різні часові періоди);

– за впливом факторів: порушені могили (в результаті природних процесів) та змінені (у результаті діяльності людини) [4].

В залежності від часу, оперативної, бойової обстановки, місцевості та багатьох інших факторів пошук останків може відбуватися завдяки використанню різних джерел інформації та відповідних методів. Найбільш розповсюдженими є допити свідків, аерознімки місцевості, супутникові фотографії, карти та замальовки, які зроблені свідками-очевидцями (особливо це є характерним для де окупованих територій). Специфічними методами є археологічна розвідка: зміни ґрунту, рослинності, фауни, які можуть свідчити про наявність поховання. Інтрузивні методи (обстеження лопатами або спеціальною технікою під контролем археолога), не інтрузивні методи (використання геофізичних методів) [4].

Місця масових поховань можуть істотно відрізнятися:

– за територією – від одного поховання, в якому знаходиться декілька тіл, – до сотень квадратних метрів (наприклад, масове поховання у м. Ізюм);

– кількістю виявлених трупів – від декількох – до сотень та тисяч;

– станом – природнім (в залежності від характеристики місцевості: ліс, поле, болотиста місцевість, межі населених пунктів тощо) та внаслідок змін різного характеру (в залежності від впливу погоди, кліматичних умов, часу виявлення таких місць, терміну, що пройшов з моменту захоронення – до моменту виявлення, механічного впливу на територію).

рію – робота техніки, військові дії поблизу тощо);

– обстановкою (зони активних бойових дій, заміновані території, території поблизу або в зоні стихійних лих та ін.)

Враховання усіх цих факторів є важливим для організаційного етапу роботи на місцях масових поховань: визначення необхідних сил та засобів (людських ресурсів, служб, техніки тощо), часу проведення слідчих (розшукових) дій на таких територіях.

Як правило, планування ініціює вище керівництво органів прокуратури, Національної поліції України та інших правоохоронних органів, для чого створюється оперативний штаб.

Координація дій має вирішальне значення для:

– оцінки масштабу та охоплення необхідних заходів;

– визначення необхідних ресурсів (наприклад, кількості бригад судмедекспертів, розміру моргів/місць зберігання тіл, кількості мішків для трупів і т.д.);

– зв'язки з регіональними/національними відомствами, які відповідають за роботу з останками;

– реалізації плану дій щодо поведження з останками та роботи з сім'ями загиблих;

– збору та обробки інформації про тіла загиблих та осіб, які зникли безвісти або

вважаються померлими, а також для фіксування інформації про зниклих безвісти;

– надання сім'ям та спільнотам точної інформації про роботу з останками та їх упізнання;

– дотримання відповідних культурних звичаїв при роботі з тілами, у тому числі при їх тимчасовому зберіганні або похованні [5].

Для розслідувань воєнних злочинів важливо розглядати масові поховання як місця скоєння злочинів і здійснювати заходи для їх захисту та безпеки. Територія навколо того, що може ідентифікуватися як масові захоплення, також є важливою. Поблизу або на периферії такого місця можуть бути докази, які містять інформацію про те, чи був скоєний злочин, або як саме він був скоєний [6].

Важливо забезпечити належну охорону місця події, адже резонансність таких злочинів обумовлює, як правило, присутність на місці події значної кількості журналістів, родичів ймовірних загиблих та сторонніх спостерігачів.

Заходи захисту можуть включати: огороження для забезпечення зовнішнього периметру; горизонтальне накриття для захисту останків, що лежать на поверхні, та захисту охоронців, а також здійснення моніторингу на об'єкті. Відповідні заходи також залежать від часу від моменту виявлення до розслідування, фактичних місцевих умов та ступеню вразливості об'єкту (тобто незахищеності від погодних умов та тварин). Для забезпечення місця поховання можуть знадобитися заходи захисту для тих, хто забезпечує безпеку, оскільки ставлення суспільства до них може бути негативними.

Не завжди є можливість отримати фізичний доступ до об'єкту, наприклад, коли слідчі не можуть потрапити на місце. У такому разі єдиним доступним заходом захисту буде дистанційний моніторинг за допомогою супутникових зображень. Захист слід забезпечити незалежно від наявності втручання до місця поховання [2].

В умовах збройного конфлікту та після деокупації територій перед початком робіт на місці події територія має бути оглянута відповідними спеціалістами з розмінування та вибухотехніками, адже самі тіла, що знаходяться у масових похованнях можуть бути підключені до вибухових пристроїв.

Робота слідчих, криміналістів та інших осіб, залучених до проведення слідчих (розшукових) дій координується старшими групи (груп). В залежності від обстановки, умов вони обирають найбільш доцільний спосіб проведення огляду місця події (наприклад, розбивають місце на відповідні сектори). При цьому кожен слідчий, спеціаліст на своїй ділянці проводить огляд за правилами, визначеним ст.ст. 237, 238 КПК України.

Враховуючи, що процес огляду місць поховань, вилучення та фіксування тіл, решток,

артефактів, які знаходяться у таких місцях є багатоетапним процесом, який продовжується призначенням відповідних судових експертиз, часто має складну логістику переміщення вилучених трупів та людських решток, може відзначатися тривалістю та специфікою їх зберігання, подальшої ідентифікації та пов'язаністю з різними кримінальними провадженнями. Усе це обумовлює необхідність відповідної методики збору останків, уніфікованого підходу до нумерації та описання могил, місць поховань, їх зв'язку з відповідними вилученими тілами та рештками, артефактами тощо.

Належний метод збору останків включає в себе: присвоєння кожному трупу унікального коду; у найкоротші терміни фотографування кожного трупа та фіксування інформації про нього; поміщення кожного тіла у спеціальний мішок; упорядковане тимчасове зберігання останків [5]. Доцільно визначитися з унікальними номерами останків та пов'язаних із ними артефактами. Зазначений номер також має відображатися в усіх процесуальних та інших документах, пов'язаних з транспортуванням тіл, решток, призначенням експертиз, зберіганням, впізнанням, видачею тощо.

Місце події у протоколі фіксується від загального до конкретного. Для позначення місця розташування масового поховання доцільно використовувати GPS координати, компас, прив'язки.

Важливе значення відіграє сам опис місця. Слід враховувати, що ним можуть бути, як поховання, які не мають жодних ідентифікаційних ознак, так і захоронення, на яких встановлені хрести, інші розпізнавальні знаки, на яких можуть міститися дані похованих осіб, певна нумерація, яка у подальшому може полегшити встановлення осіб похованих.

У місцях масового поховання можуть знаходитися не тільки цільні тіла, а й прикопані або ті, що залишилися внаслідок біологічного розпаду людські решти. Кожна з них має бути належним чином вилучена, упакована та щодо них мають бути призначені так само

судові експертизи, направлені на ідентифікацію загиблої особи та встановлення причин смерті.

Необхідним також є присвоєння кожному трупу, рештці порядкового номеру, далі – цей номер використовуватиметься і у постановках про призначення експертиз для ідентифікації тіл та останків, їх точного місця знаходження. Це створює умови для якіснішого доказування та швидкої ідентифікації. По-перше, кожному трупу необхідно присвоїти унікальний код, щоб запобігти втраті останків, забезпечити правильне заповнення документів і можливість відстежувати переміщення трупів та останків, а також сприяти їхньому пізнанню. По-друге, всій зібраній та записаній інформації про кожен труп також надають цей унікальний код.

Рекомендовано:

- присвоїти кожному тілу або частині (фрагменту) тіла унікальний код, що складається з літер та порядкового номера;
- унікальні коди не повинні повторюватись;
- попередньо домовитись про загальний підхід до створення унікальних кодів для трупів;
- унікальний код трупа може складатися, наприклад, із трьох елементів: 1) найменування місця, де виявили труп, 2) найменування групи, яка виявила труп, та 3) номеру;
- включення до коду інформації про те, де і ким було виявлено труп, надійніше забезпечує унікальність коду [5].

Збереження точного місця перебування останків, одягу чи інших предметів може є необхідним та невід'ємним для ідентифікації жертв. Відтак на місці події, під час огляду самого поховання, трупу, одягу звертається увага на всі деталі: анатомічні ознаки трупа, одяг, аксесуари, ознаки зовнішності тощо. Невеликий предмет, наприклад гаманець або перстень, який ненавмисно відсторонюється або відпадає через втручання в поховання, може ускладнити інсталяцію його відповідності з людськими останками. Крім

того, докази можуть заглиблюватися в землю, що ускладнює їх пошук або змінює їх початкове розташування.

Наприклад, під час ідентифікації тіл біля м. Ізюм жінка впізнала татуювання на тілі свого чоловіка. Таким чином з'ясувалося, що рука з синьо-жовтими браслетами належить її чоловікові. Зазначене підтвердили і проведені судові експертизи [7].

Крім того, низка слідів на трупах, рештках можуть вказувати на катування та насильницьку смерть осіб, тіла яких знаходяться у масовому похованні. Так, близько 60 загиблих, тіла яких були вилучені у м. Ізюм, мають поранення від обстрілів, майже півсотні – сліди насильницької смерті [8]. Це є важливим також для правильної кваліфікації, встановлення причин смерті, всіх обставин кримінального правопорушення, доказування воєнних злочинів рф на території України.

Рекомендовано при первинному зборі інформації щодо останків використовувати паперові бланки з детальним описом всіх даних щодо вилученого. У подальшому або, якщо це дозволяють обстановка та обставини проведення огляду, доцільно вести відповідні електронні бази. Інформація у ній може включати в себе такі речові докази, як особисті речі та фотознімки, відеозапис. Для запобігання втраті інформації та забезпечення збереження речових доказів необхідним є створення централізованої уніфікованої системи збору, накопичення та аналізу такої інформації, можливості її інтеграції до баз даних, пов'язаних із безвісно зниклими особами,

ДНК-даними тощо.

Фіксування огляду на місцях масових поховань доцільно здійснювати (за можливості) за допомогою відеозапису, під час якого слідчий, який проводить процесуальну дію, послідовно коментує – озвучує свої дії та описує об'єкти, які мають значення для кримінального провадження, порядок їх вилучення та упакування. Втім, особливості фіксування також будуть пов'язані із загальною обстановкою, у якій відбувається робота на місцях масових поховань (наближеністю до зон активних бойових дій, погодними умовами, наявними силами та засобами тощо).

Таким чином, огляд місць масових поховань є складним комплексом організаційних, процесуальних заходів, до яких залучається значна кількість фахівців з різних сфер. Під час проведення заходів, пов'язаних з оглядом місць масових поховань, необхідно дотримуватися відповідних процедур, пов'язаних із забезпеченням охорони цих місць, безпекою учасників слідчих (розшукових) дій, належним вилученням тіл та людських останків, їх транспортуванням тощо. Важливою складовою є взаємодія з родичами загиблих, ЗМІ, дотримання морально-етичних норм при поводженні з тілами та останками, артефактами. Перспективними напрямками дослідження є місце судової археології та антропології під час огляду місць масових поховань, проведення ДНК та інших досліджень з метою ефективної ідентифікації осіб загиблих, встановлення часу та причин їх смерті, використання сучасних криміналістичних засобів та методів у такій роботі.

#### Список використаних джерел:

1. Офіційний сайт Офісу Генерального прокурора. URL : <https://gp.gov.ua/ua/posts/prozareyestrovani-kriminalni-pravoporushennya-ta-rezultati-yih-dosudovogo-rozsliduvannya-2>
2. The Bournemouth Protocol on Mass Grave Protection and Investigation. URL : <https://www.icmp.int/wp-content/uploads/2022/02/11489-FMC-Mass-Graves-Project-UKRAINE-V3.0-HIRES.pdf>.
3. Про поховання та похоронну справу : Закон України від 10.07.2003. № 1102-IV. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1102-15#Text>.

4. Forensic Guide to the Investigation, Recovery And Analysis of Human Skeletal Remains. <https://eaaf.org/wp-content/uploads/2020/11/EAAF-Forensic-Guide-for-the-investigation-recovery-and-analysis-of-human-skeletal-remains.pdf>.
5. Management of Dead Bodies after Disasters: A Field Manual for First Responders. URL : [https://www.icrc.org/en/doc/assets/files/other/icrc\\_002\\_0880.pdf](https://www.icrc.org/en/doc/assets/files/other/icrc_002_0880.pdf)
6. Mass Graves in Ukraine Should Be Treated as Crime Scenes – and Urgently Secured. <https://www.justsecurity.org/80986/mass-graves-in-ukraine-should-be-treated-as-crime-scenes-and-urgently-secured/>.
7. Стало відомо, кому належить рука з синьо-жовтим браслетом з могили в Ізюмі. URL : <https://www.unian.ua/society/masove-pohovannya-v-izyumi-stalo-vidomo-komu-nalezhit-ruka-z-sino-zhovtim-brasletom-11985069.html>
8. Як ідентифікують тіла з масового поховання в Ізюмі — репортаж DW. URL : <https://nv.ua/ukr/ukraine/events/masove-pohovannya-v-izyumi-yak-identifikuyut-tila-yaki-shche-ne-vpiznali-novini-ukrajini-50283180.html>.

### Анотація

Стаття присвячена питанням огляду місць масових поховань. Визначено, що проведення слідчих (розшукових) дії на місцях масових поховань являють собою організаційно складний, комплексний процес, до якого залучається широке коло фахівців, криміналістичних засобів та методик. Правові, морально-етичні, організаційні засади огляду місць масових знайшли своє відображення у низці важливих міжнародних керівництв, протоколів та методичних рекомендацій, розроблених міжнародними комітетами й організаціями. Серед них: Міннесотський Протокол, Борнмутський Протокол, Практичне керівництво для співробітників служб швидкого реагування (розроблений Міжнародним комітетом Червоно Хреста) та ін. Також відзначаються алгоритми дій слідчих та слідчо-оперативних груп, методичні рекомендації та настанови з розслідування воєнних злочинів, розроблені Офісом Генерального прокурора та Головним слідчим управлінням Національної поліції України, які містять рекомендації щодо організації та проведення слідчих (розшукових) дій в умовах воєнного стану, на де окупованих територіях тощо.

Звертається увага на організаційні питання огляду місць масових поховань, основні принципи роботи у галузі захисту та розслідування масових поховань. Надається класифікація місць масових поховань та зазначається, про відсутність законодавчо визначеного поняття.

Вказується, що в залежності від часу, оперативної, бойової обстановки, місцевості та багатьох інших факторів пошук останків може відбуватися завдяки використанню різних джерел інформації та відповідних методів. Авторами акцентується увага на розрізненні місць поховань та проведенні оглядів на них, в залежності від характеристик території, кількості виявлених трупів, стану, змін різного характеру, обстановки.

Розглядаються заходи захисту місць та забезпечення безпеки учасників слідчих (розшукових) дій, використання відповідних криміналістичних тактик проведення огляду.

Окрема увага приділена методиці роботи з виявленими тілами, людськими останками та артефактами.

**Ключові слова:** огляд місця події, потерпілі, організація, розслідування, кримінальне провадження, воєнні злочини, фіксування, криміналістичні засоби, тактика, доказування.



**Tetetiatsnyk H. K., Somyk O. S. Separate issues of inspection of places of mass graves**

The article is devoted to the inspection of mass graves. It is determined that conducting investigative (research) actions at the sites of mass graves is an organizationally complex, complex process that involves a wide range of specialists, forensic tools and methods. The legal, moral, and organizational foundations of the inspection of public places are reflected in a number of important international guidelines, protocols, and methodological recommendations developed by international committees and organizations. Among them: the Minnesota Protocol, the Bournemouth Protocol, a practical guide for employees of rapid response services (developed by the International Committee of the Red Cross). Algorithms for the actions of investigative and investigative-operational groups, methodological recommendations and guidelines for the investigation of war crimes, developed by the Office of the Prosecutor General and the Main Investigative Department of the National Police of Ukraine, containing recommendations for the organization and conduct of investigative (search) actions under martial law are also noted. where are the occupied territories, etc.

Addresses organizational issues of inspection of mass burial sites, basic principles of work in the field of protection and investigation of mass graves. The classification of mass burial sites is provided and the absence of a legally defined concept is indicated.

It is indicated that, depending on the time, operational, combat situation, terrain and many other factors, the search for remains can take place thanks to the use of various sources of information and appropriate methods. The authors focus attention on distinguishing the places of graves and carrying out inspections on them, depending on the characteristics of the territory, the number of discovered corpses, the condition, changes of a different nature, the situation.

Measures to protect places and ensure the safety of participants in investigative (search) actions, the use of appropriate forensic tactics for conducting an inspection are considered.

Special attention is paid to the methodology of working with discovered bodies, human remains and artifacts.

**Key words:** inspection of the scene, victims, organization, investigation, criminal proceedings, war crimes, recording, forensic means, tactics, proof, mass graves, investigative (search) actions.

УДК 351.72

DOI <https://doi.org/10.32782/ln.2023.20.33>

**Клімова С. М.**

*доктор юридичних наук, доцент,  
доцент кафедри права, національної безпеки та європейської інтеграції  
Навчально-наукового інституту «Інститут державного управління»  
Харківського національного університету імені В. Н. Каразіна*

## ЮРИДИЧНА ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ ЗА ПОРУШЕННЯ ФІНАНСОВОГО ЗАКОНОДАВСТВА ЯК ГАРАНТІЯ НАЛЕЖНОГО УПРАВЛІННЯ ПУБЛІЧНИМИ ФІНАНСАМИ УКРАЇНИ

**Постановка проблеми.** Належне управління публічними фінансами є однією з найважливіших складових економічної безпеки. Без забезпечення економічної безпеки практично неможливо вирішити жодне із завдань, що стоять перед Україною. Проте на сьогодні в Україні не систематизовано нормативно-правову основу юридичної відповідальності за порушення фінансового законодавства. В існуючих нормативно-правових актах фрагментарно визначаються фінансово-правові санкції, їхнє співіснування з адміністративною та кримінальною відповідальністю. Таке ставлення до юридичної відповідальності в сфері публічних фінансів негативно позначається як на економічній системі держави, так і на співпраці України з міжнародними фінансовими інституціями.

За сучасних умов фінансовий сектор успішно адаптувався до роботи в складних умовах повномасштабної російсько-української війни. Тривалі бойові дії потребують значного фінансування, що призвело до рекордного дефіциту бюджету. Наявних внутрішніх ресурсів недостатньо для фінансування всіх бюджетних потреб.

За висновками Національного банку України міжнародна допомога залишається критичною для України. Започаткована програма із МВФ сприятиме отриманню 115 млрд дол. від партнерів у наступні чотири роки та робить міжнародну фінансову підтримку більш системною [1].

Сприяти стійкому, інклюзивному та сталому економічному зростанню, повній і продуктивній зайнятості та гідній роботі для всіх має на меті сприяти стійкому, інклюзивному та сталому економічному зростанню, повній зайнятості та гідній роботі для всіх. COVID-19 спричинив найглибшу глобальну рецесію за десятиліття, скоротивши світовий ВВП на 3,1 відсотка у 2020 році. Сьогодні лише 5 відсотків населення світу живе в країні, яка має на шляху повернення або перевищення рівня економічного виробництва, прогнозованого до COVID-19. ПРООН розробила план міжнародної співпраці до 2030 року з метою розширення кількості людей, які долучаються до створення нового порядку розвитку економічних відносин [2]. А реалізація цього плану потребує належної якості бюджетного планування з боку головних розпорядників бюджетних коштів, удосконалення процесів виконання державного та місцевих бюджетів, посилення підзвітності органів місцевого самоврядування щодо використання коштів місцевих бюджетів.

Посилити управлінську підзвітність у сфері управління державними та місцевими фінансами, а загалом – гарантувати належне управління публічними фінансами здатен державний примус у вигляді різних видів юридичної відповідальності. Для її посилення необхідним вважаємо переосмислення значної кількості питань, пов'язаних, зокрема, з чинниками розвитку юрисдикційної діяльності у сфері публічних фінансів.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.**

В основу дослідження покладено праці українських науковців щодо «публічної фінансової діяльності» як заснованої на правових нормах сукупності послідовних операцій з планомірного створення публічних грошових фондів, їх розподілу, перерозподілу, використання, а також постійного контролю в цій сфері [3, с. 146].

Проблемам відповідальності у публічній фінансовій діяльності присвячені наукові праці таких учених: Є. Алісов, Д. Білінський, Л. Воронова, О. Гетьманець, С. Данілов, Е. Дмитренко, О. Дмитрик, Л. Касьяненко, А. Куйбіда, М. Кучерявенко, Т. Латковська, О. Лукашев, О. Макух, А. Монаєнко, О. Музика-Стефанчук, А. Нечай, С. Ніщимна, П. Пацурківський, Н. Пришва, Ю. Романюк, Г. Россіхіна, Л. Савченко, О. Семчик та інші. Критичний огляд їхніх робіт засвідчує, що методологічні питання, організаційні і нормативно-правові підстави попередження і притягнення до відповідальності за порушення фінансового законодавства висвітлено в них досить фрагментарно.

**Мета статті.** Метою статті є визначення основ та видів юридичної відповідальності за порушення фінансового законодавства, з'ясування її ролі у фінансуванні потреб Української держави.

**Виклад основного матеріалу.** Належне управління публічними фінансами – одне з найскладніших багатоаспектних завдань, розв'язання якого забезпечують відповідні гарантії. За таких умов виділяють способи, інструменти гарантування та забезпечення ефективності, дієвості виконання фінансових законів, інструменти захисту публічного інтересу від незаконних дій. Юридична відповідальність може бути розглянута як «гарантія», необхідна умова для здійснення управлінських дій у царині публічних фінансів.

Основою коректного наукового пошуку складної політико-правової та організаційно-правової категорії «юридична відповідальність за порушення фінансового законо-

давства» (далі – юридична відповідальність) є формулювання принципової методологічної орієнтації на об'єкт вивчення, його структуру, механізм функціонування, а також необхідні дослідницькі інструменти. Юридична відповідальність є багатоманітною за своїми формами, методами реалізації та інститутам конструювання. Саме через це її цілісне наукове подання як явища правової дійсності можливе на основі наукової методології держави та права, а також фундаментальних наукових понять, які здатні відобразити різноманіття досліджуваного явища.

Дослідження категорії «юридична відповідальність» включає оцінку форм, методів і результатів, мети і завдань, застосування конструктивно-критичних підходів до з'ясування закономірностей та меж правового опосередкування юридичної відповідальності.

Прояв юридичної відповідальності у суспільстві зазвичай досліджується як застосування державою в особі її уповноважених органів (посадових осіб) відповідних заходів впливу по відношенню до осіб, які вчинили правопорушення.

У результаті дослідження було встановлено, що в нашій державі відсутній єдиний нормативний акт щодо методології, процедури та організації порядку притягнення до юридичної відповідальності. Законодавчо визначено різні види правопорушень у сфері фінансового регулювання та різні процедури притягнення винних до певного виду відповідальності. Видами юридичної відповідальності є: кримінальна, адміністративна, дисциплінарна, цивільно-правова та фінансова. Якщо перші чотири види відповідальності чітко врегульовані законодавством України і не виникає сумнівів щодо встановлення ознак цих видів, то відповідно до «фінансової» ситуація склалася по-іншому.

Питання самостійності категорії «фінансова відповідальність» стосовно кримінальної, адміністративної, цивільно правової піднімаються вже десятки років. Більшість науковців (Е. Дмитренко, О. Дмитрик,

Л. Касьяненко, М. Кучерявенко, Т. Латковська, О. Лукашев, О. Макух, А. Монаснко, О. Музика-Стефанчук, А. Нечай, С. Ніщимна, П. Пацурківський, Н. Пришва, Л. Савченко) виділяють «фінансову» в окремий вид юридичної відповідальності. В авторських публікаціях це питання розглядалося раніше [4] і вже висловлено позицію щодо самостійності цієї відповідальності.

Деякі автори наукових праць, що присвячені контрольній діяльності державних органів, до складників цієї діяльності відносять не тільки спостереження за функціонуванням підконтрольних об'єктів, одержання об'єктивної інформації про виконання ними правил і доручень, їх стан а й «уживання заходів по запобіганню порушень законності і дисципліни, шкідливих наслідків, нещасних випадків, недоцільних дій і витрат; обліку конкретних порушень, виявлення їхніх причин і умов; припинення протиправної діяльності з метою недопущення шкідливих наслідків, нових порушень; виявлення винних, притягнення їх до відповідальності» [5]. На нашу думку за сучасних умов слід уточнювати види відповідальності, до якої можуть притягати контролюючі органи. Це – адміністративна та фінансова. Діяльність по притягненню до відповідальності вважаємо за доцільне називати «юрисдикційною» (висвітлено у статті автора [6]), а методологічні, організаційні і нормативно-правові підстави попередження і притягнення до відповідальності за бюджетні правопорушення доповнюють складові концепції державного бюджетного контролю [7, с. 209].

Питання фінансово-правової відповідальності у чинному законодавстві України врегульовані лише фрагментарно, що пояснюється диференціацією фінансового законодавства та відсутністю єдиного кодифікованого акта у цій сфері [8, с.234]. Системно фінансова відповідальність визначена лише Податковим кодексом України (далі – ПКУ). Підставою фінансової відповідальності є протиправне, винне діяння органів державної влади та міс-

цевого самоврядування, суб'єктів господарювання, юридичних і фізичних осіб, що посягає на відносини у сфері публічної фінансової діяльності, за яке законодавством встановлено фінансово-правову відповідальність (як правило фінансові або штрафні санкції).

ПКУ визначено, що за порушення законів з питань оподаткування та іншого законодавства, контроль за дотриманням якого покладено на контролюючі органи, застосовуються такі види юридичної відповідальності: 1) фінансова; 2) адміністративна; 3) кримінальна. Фінансова відповідальність за порушення законів з питань оподаткування застосовується у вигляді штрафних (фінансових) санкцій (штрафів) [9].

Разом із цим уповноважені посадові особи податкових органів мають право складати протоколи у справах про адміністративні правопорушення за статтями 51-2, 155-1, 162-1, 163-1-163-4, 163-12, частинами другою та третьою статті 163-17, 164, 164-5, 164-16, 166-16, 166-17, 177-2 КУпАП [10].

Аналізуючи порушення у сфері оподаткування як підставу фінансової відповідальності, слід з'ясувати співвідношення цього виду з адміністративною та цивільно-правовою відповідальністю, з іншими фінансовими правопорушеннями, оскільки є спільні та відмінні ознаки з цими видами відповідальності.

На сучасному етапі видами фінансових правопорушень є:

- порушення бюджетного законодавства;
- у сфері оподаткування;
- порушення вимог валютного законодавства;
- у сфері банківської діяльності;
- правопорушення на ринку цінних паперів;
- правопорушення у сфері грошового обігу та розрахунків;
- порушення вимог законодавства у сфері запобігання та протидії, в тому числі у незабезпеченні належної організації та/або проведення первинного фінансового моніторингу, а також у причетності до легалізації (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансування тероризму та фінан-

сування розповсюдження зброї масового знищення або у сприянні іншим особам у вчиненні таких дій, або які фінансували тероризм чи розповсюдження зброї масового знищення (далі – порушення вимог законодавства про боротьбу з брудними грошима).

Іноді, незважаючи на встановлений БКУ принцип цільового використання бюджетних коштів, бюджетні асигнування використовуються не по призначенню, а іноді бюджетні зобов'язання не виконуються в строках і розмірах, встановлених рішенням про місцевий бюджет, що приводить до розбалансування місцевих бюджетів і єдності бюджетної системи, тобто не завжди бюджетний контроль досягає поставленої мети і не виконує завдань у бюджетному процесі [7, с. 207].

Загалом аудитори Рахункової палати виявили порушень і недоліків під час управління публічними фінансами на загальну суму 58,6 млрд грн, із них: 1 млрд грн – порушення, допущені при плануванні публічних фінансів 45,9 млрд грн – порушення та недоліки при адмініструванні дохідної частини державного бюджету 11,7 млрд грн – порушення законодавства, а також неефективне управління публічними фінансами і майном та їх неефективне використання [11, с. 11]

На виконання ст. 112 та вимог статті 117 БКУ органами Казначейства у січні – грудні 2022 року за оперативними даними попереджено 32 619 порушень бюджетного законодавства, допущених розпорядниками та одержувачами коштів державного та місцевих бюджетів на загальну суму 16 565,1 млн грн. Посадовим особам місцевого самоврядування щодо місцевих бюджетів було надано 26 233 попереджень на загальну суму 8 375,8 млн грн; при прийнятті до виконання платіжних доручень – 1 383 попереджень на загальну суму 97,2 млн гривень. У січні – грудні 2022 року за оперативними даними розпорядниками та одержувачами коштів державного та місцевих бюджетів усунуто 30 654 порушень бюджетного законодавства на загальну суму 16 229,7 млн грн, у тому числі щодо

місцевих бюджетів: в процесі взяття або реєстрації зобов'язань, фінансових зобов'язань усунуто 24 488 порушень на загальну суму 8 059,8 млн грн; при прийнятті до виконання платіжних доручень – 1 347 порушень на 96,0 млн гривень [12].

П. 47 ст. 2 БКУ чітко визначено поняття розпорядника бюджетних коштів [13]. Порушенням бюджетного законодавства визнається порушення учасником бюджетного процесу встановлених БКУ чи іншим бюджетним законодавством норм щодо складання, розгляду, затвердження, внесення змін, виконання бюджету та звітування про його виконання, а саме: 1) включення недостовірних даних до бюджетних пропозицій та бюджетних запитів; 2) порушення встановлених термінів подання бюджетних пропозицій та бюджетних запитів або їх неподання; 3) визначення недостовірних обсягів бюджетних коштів при плануванні бюджетних показників; 4) видання нормативно-правових актів, що зменшують надходження бюджету або збільшують витрати бюджету всупереч закону [13] тощо.

Бюджетне законодавство як зовнішня форма позитивного бюджетного права складається з системи нормативно-правових актів, що регулюють бюджетні відносини і забезпечують ефективну бюджетну діяльність. У цьому розумінні бюджетне законодавство – це законодавча база, яка складається із широкого кола нормативних актів держави, взаємопов'язаних і узгоджених необхідних для забезпечення законності дій суб'єктів бюджетних правовідносин. Бюджетне законодавство встановлює правові вимоги діяльності учасників бюджетного процесу, контролюючих суб'єктів, загалом всіх суб'єктів бюджетних правовідносин [14, с. 70].

Бюджетне законодавство складається зі сукупності нормативно-правових актів, що регулюють бюджетні відносини (ст.4 БКУ [13]). З таких позицій Конституція, БКУ, Бюджетна декларація, інші закони, підзаконні акти: постанови, рішення, укази, декрети, інструкції, що

приймаються відповідно до законів Верховною Радою України, Кабінетом Міністрів України, Мінфіном України, органами місцевого самоврядування та іншими органами – це бюджетне законодавство України).

Видами нормативних актів у сфері управління публічними фінансами України є:

1. Акти Кабінету Міністрів України.

2. Нормативні акти міністерств та інших центральних органів виконавчої влади. Межі правотворчої компетенції центральних органів виконавчої влади конкретизуються у положеннях про окремі міністерства. Так, у п. 8 Положення про Міністерство фінансів України закріплено (затверджено постановою Кабінету Міністрів України [15]), що Міністерство видає накази, організовує і контролює їхнє виконання.

Наказами міністерств та інших центральних органів виконавчої влади затверджуються такі документи:

– інструкції – акти, що видаються з метою роз'яснення порядку застосування норм права або з метою встановлення методичних правил і способів виконання певних операцій, дій;

– положення – систематизований (зведений) нормативний акт, яким визначаються структура, завдання, компетенція або організація діяльності певних суб'єктів права;

– правила – акти, що закріплюють порядок організації та здійснення певного виду діяльності;

– порядки – акти, у яких закріплюють розташування елементів у певній послідовності;

– методичні рекомендації – акти, що містять комплекс коротких і чітко сформульованих пропозицій і вказівок, що сприяють впровадженню в практику найбільш ефективних методів і форм управління;

– переліки – акти, що містять певну послідовність однорідних об'єктів.

3. Нормативні акти місцевих державних адміністрацій.

4. Нормативні акти органів публічного управління, яких не віднесено до органів виконавчої влади (Рахункова палата України, Національний банк України та інші).

5. Нормативні акти органів та посадових осіб місцевого самоврядування.

6. Локальні нормативні акти – це акти, які приймаються керівниками підприємств, установ, організацій у межах наданих їм повноважень з метою регулювання службової і трудової діяльності [16, с. 291].

Частина цих актів становить бюджетне законодавство, тобто систему нормативно-правових актів, які регулюють бюджетну діяльність, прийняті на підставі Конституції України та БКУ. Результатом правотворчої діяльності уповноважених органів в бюджетній сфері є не тільки бюджети, а й нормативні акти, без яких бюджетна діяльність не здійснюється.

Підзаконні нормативно-правові акти відіграють важливу роль у бюджетній, податковій, банківській та інших сферах, оскільки є формою управління, здатною адекватно реагувати на зміни, які відбуваються у сучасному суспільстві, і відображати потреби суспільного розвитку. Управління публічними фінансами представлене складною системою органів влади, що перебувають у різноманітних зв'язках та відносинах, виконують різні функції держави шляхом повсякденної управлінської діяльності, то можна виявити дві основні проблеми прийняття нормативних актів. *Перша* криється у координаційних відносинах. Складність системи суб'єктів впливає на те, що виникають такі відносини як по вертикалі, так і по горизонталі. Координаційні відносини у системі суб'єктів, що управляють публічними фінансами, сприяють планомірному утворенню, розподілу та використанню грошових фондів з метою реалізації завдань соціально-економічного розвитку, забезпечення обороноздатності й безпеки держави. При цьому один із суб'єктів має владні повноваження щодо іншого.

Змісту координаційних відносин мають відповідати оптимальні форми управлінської діяльності. Для реалізації тієї чи іншої функції управління необхідно вибирати найбільш доцільні форми, що забезпечують якісне

виконання завдань з найменшими витратами сил, засобів і часу. У процесі державного управління повинні використовуватися, як правило, тільки ті форми управління, які встановлено в нормативних правових актах (положеннях, статутах, інструкціях тощо). Процес управління повинен бути насичений тільки допустимими для вирішення того чи іншого завдання управління або виконання тієї чи іншої функції управління формами управління. В іншому випадку управлінські дії можуть бути поставлені під сумнів, а їхній зміст оскаржений. Однак це не означає, що суб'єкт публічного управління позбавлений можливості діяти на свій розсуд: у кожному конкретному випадку він повинен творчо підходити до вибору тієї чи іншої форми управління для вирішення специфічних управлінських завдань.

Отже, для вирішення конкретних завдань з координації відносин між суб'єктами управління публічними фінансами такі суб'єкти вправі обрати тільки ті форми управління, які дозволені саме цим суб'єктам. Тож друга проблема виникає у результаті прийняття спільних нормативних актів кількома суб'єктами, що управляють публічними фінансами.

Третя проблема полягає в неточності викладення основ для застосування заходів впливу за порушення бюджетного законодавства, які застосовуються відповідно до ст. 116 БКУ та ст. 211 Кримінального кодексу України (далі – ККУ). Предметом кримінального правопорушення, передбаченого ч. 1 ст. 211 ККУ, є нормативно-правові акти, які зменшують надходження бюджету, що передбачає необхідність установлення під час кваліфікації властивості самого нормативно-правового акта, а не наслідків його застосування. Якщо зі змісту такого нормативно-правового акта неможливо визначити, чи зменшує він надходження бюджету в розмірі, необхідному для настання кримінальної відповідальності за ст. 211 ККУ, то в діях службової особи відсутній склад цього кримінального правопорушення. Кримінальна відповідальність за ст. 211 ККУ

виключається в разі, якщо зібраними у кримінальному провадженні доказами не встановлено порушень бюджетного законодавства під час видання службовою особою нормативно-правового акта, що зменшує надходження бюджету [17].

У Постанові колегії суддів Першої судової палати ККС ВС від 28.03.2023 р. у справі № 991/9129/20 йдеться про те, що в діях службової особи, яка видала нормативно-правовий акт, яким затверджено застосування зниженого коефіцієнта до ставок усіх видів портових зборів, крім маякового, відсутній умисел на вчинення злочину, передбаченого ч. 2 ст. 211 КК, з огляду, зокрема, на те, що видання цього акта відбулося на виконання політики Уряду та у зв'язку з довготривалим політичним процесом, під час якого проводилися неодноразові зустрічі й конференції з представниками українського та міжнародного бізнесу і здійснювався розгляд їхніх звернень, зокрема на спільних нарадах із представниками Кабінету Міністрів України порушувалося питання щодо оптимізації ставок портових зборів [18]. Тобто, органами судової влади було встановлено відсутність складу злочину, що передбачений ст. 211 ККУ.

Фінансово-правові санкції можуть накладатися також за порушення вимог валютного законодавства (крім порушення строків за операціями з експорту та імпорту товарів, відповідальність за яке встановлюється згідно із ст. 13 Закону України «Про валюту і валютні операції»). Передбачено такі заходи впливу: 1) до банків – заходи впливу згідно із Законом України «Про банки і банківську діяльність»; 2) до уповноважених установ (крім банків) – такі заходи впливу: а) письмове застереження; б) обмеження, зупинення чи припинення здійснення окремих видів валютних операцій; в) штрафні санкції; г) зупинення або відкликання (анулювання) ліцензії на здійснення валютних операцій; 3) до юридичних осіб (крім уповноважених установ) – заходи впливу у вигляді штрафних санкцій; 4) до фізичних осіб, посадових осіб уповно-

важених установ, посадових осіб юридичних осіб – заходи впливу у вигляді штрафів, передбачені КУпАП [19].

Порядок визначає механізм застосування ДПС та її територіальними органами (податковими органами) заходів впливу у вигляді штрафних санкцій за порушення вимог валютного законодавства (крім порушення граничних строків розрахунків за операціями з експорту та імпорту товарів) та встановлює розмір штрафних санкцій [20].

Фінансово-правові санкції накладаються за порушення вимог законодавства у сфері запобігання та протидії. Особи, винні у порушенні вимог законодавства у сфері запобігання та протидії, в тому числі у незабезпеченні належної організації та/або проведення первинного фінансового моніторингу, а також у причетності до легалізації (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансування тероризму та фінансування розповсюдження зброї масового знищення або у сприянні іншим особам у вчиненні таких дій, або які фінансували тероризм чи розповсюдження зброї масового знищення, несуть відповідальність згідно із Законом України «Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення» [21].

Наведені види юридичної відповідальності за порушення фінансового законодавства дають можливість сформулювати напрямки вдосконалення правової бази України: 1) визначити базовим законом поняття фінансової відповідальності і види пору-

шень фінансового законодавства; 2) визначити механізми накладення різних видів юридичної відповідальності законодавчими актами; 3) уточнити заходи впливу держави за «видання нормативно-правових актів, що зменшують надходження бюджету або збільшують витрати бюджету всупереч закону».

**Висновки та перспективи подальших досліджень.** Доведено, що увага, яка приділяється сьогодні юридичній відповідальності за порушення фінансового законодавства, не випадкова. У ході дослідження визначено, що зростаюча значущість юридичної відповідальності в Україні зумовлена негативною динамікою порушень фінансового законодавства, що останніми роками все посилюється і проявляється в неналежному управлінні публічними фінансами, втратою доходів місцевих бюджетів, виданні нормативно-правових актів, що зменшують надходження бюджету або збільшують витрати бюджету всупереч закону, втраті довіри населення до органів влади, виводі вітчизняного капіталу за кордон, відмиванні брудних грошей тощо.

Попри воєнний стан в нашій державі продовжується реформування публічних фінансів, удосконалюються механізми гарантування належного фінансування потреб України. Виконання Україною зобов'язань перед міжнародними партнерами в частині належного управління публічними фінансами – запорука подальшого планомірного надходження коштів. Очікуваний результат – реалізація раціональної політики управління публічними фінансами на загальнодержавному та місцевому рівнях.

#### Список використаних джерел:

1. Звіт Національного банку України про фінансову стабільність, червень 2023 року URL: <https://bank.gov.ua/ua/news/all/zvit-pro-finansovu-stabilnist-cherven-2023-roku> (дата звернення: 05.05.2023).
2. United Nations Development Programme. One United Nations Plaza. New York. URL: [https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/2021-09/UNDP-Strategic-Plan-2022-2025\\_1.pdf](https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/2021-09/UNDP-Strategic-Plan-2022-2025_1.pdf) (дата звернення: 05.05.2023).
3. Ніщима С. Сутність публічної фінансової діяльності. *Evropsky politicky a pravni diskurz*. 2015. № 2. Р. 141–147.



4. Клімова С. М. Фінансова відповідальність як підґрунтя законності функціонування фінансової системи держави. *Антикризове регулювання у сфері державних фінансів, роль науки у вищих навчальних закладах* : м-ли V Симпозіуму (Харків, 15 лист. 2012 р.). Харків : ХІФ УДУФМТ, 2012. С. 232–234.
5. Гаращук В. М. Контроль та нагляд у державному управлінні : навч. посіб. Харків : Нац. юрид. акад. України, 1999. 55 с.
6. Клімова С. М. Юрисдикційна діяльність державної контрольно-ревізійної служби. *Актуальні проблеми державного управління* : зб. наук. пр. Харків : Вид-во ХарПІ НАДУ «Магістр», 2012. № 1 (41).
7. Гетманець О. П. До питання відповідальності за порушення бюджетного законодавства. *Форум права*. 2011. №. 1. С. 206–210. URL: [http://www.irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis\\_nbuv/cgiirbis\\_64.exe?I21DBN=LINK&P21DBN=UJRN&Z21ID=&S21REF=10&S21CNR=20&S21STN=1&S21FMT=ASP\\_meta&C21COM=S&2\\_S21P03=FILA=&2\\_S21STR=FP\\_index.htm\\_2011\\_1\\_38](http://www.irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbuv/cgiirbis_64.exe?I21DBN=LINK&P21DBN=UJRN&Z21ID=&S21REF=10&S21CNR=20&S21STN=1&S21FMT=ASP_meta&C21COM=S&2_S21P03=FILA=&2_S21STR=FP_index.htm_2011_1_38) (дата звернення: 05.05.2023).
8. Романюк Ю. Фінансова відповідальність як категорія фінансового права. *Підприємництво, господарство і право*. 2019. № 12. С. 231–235. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Rgir\\_2019\\_12\\_44](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Rgir_2019_12_44) (дата звернення: 05.05.2023).
9. Податковий кодекс України від 2 груд. 2010 р. № 2755-VI. *Офіц. вісн. України*. 2010. № 92, т. 1. Ст. 3248.
10. Кодекс України про адміністративні правопорушення від 7 груд. 1984 р. № 8073-X. *ВВР УРСР*. 1984. Дод. до № 51. Ст. 1122.
11. Звіт Рахункової палати за 2022 рік: затверджено рішенням Рахункової палати від 28.03.2023 № 5-1. URL: <http://rp.gov.ua/Activity/Reports/?id=1530> (дата звернення: 05.05.2023)
12. Інформація щодо наданих органами Державної казначейської служби України розпорядникам (одержувачам) бюджетних коштів попереджень про неналежне виконання бюджетного законодавства / Опубліковано 20 січня 2023 року URL: <https://www.treasury.gov.ua/news/informatsiia> (дата звернення: 05.05.2023).
13. Бюджетний кодекс України від 8 лип. 2010 р. № 2456-VI. *ВВР України*. 2001. № 37/38. Ст. 189.
14. Гетманець О. П. Бюджетне законодавство України як об'єкт бюджетного контролю. *Форум права*. 2016. № 4. С. 66–71. URL: [http://nbuv.gov.ua/j-pdf/FP\\_index.htm\\_2016\\_4\\_13.pdf](http://nbuv.gov.ua/j-pdf/FP_index.htm_2016_4_13.pdf) (дата звернення: 05.05.2023).
15. Про Положення про Міністерство фінансів України: постанова Кабінету Міністрів України від 20.08.2014 № 375. *Офіц. вісник України*. 2014. № 69. Ст. 1936.
16. Цвік М. В., Петришин О. В., Авраменко Л. В. Загальна теорія держави і права: підручник для студентів. Харків: Право, 2009. 584 с.
17. Кримінальний кодекс України від 5 квіт. 2001 р. № 2341. *ВВР України*. 2001. № 25/26. Ст. 131.
18. Постанова колегії суддів Першої судової палати ККС ВС від 28.03.2023 у справі № 991/9129/20 URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/110010448> (дата звернення: 05.05.2023).
19. Про валюту і валютні операції : Закон України від 21 черв. 2018 р. № 2473-VIII. *ВВР України*. 2018. № 30. Ст. 239.
20. Порядок застосування податковими органами заходів впливу у вигляді штрафних санкцій до юридичних осіб (крім уповноважених установ) за порушення вимог валютного законодавства: постанова Кабінету Міністрів України від 26 травня 2021 р. № 524. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/524-2021-%D0%BF#n8> (дата звернення: 05.05.2023).
21. Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення: Закон України від 06.12.2019 № 361-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/361-20> (дата звернення: 05.05.2023).

### Анотація

Значну роль у забезпеченні належного управління публічними фінансами відіграє контроль держави, через який відбувається зворотній зв'язок з розпорядниками бюджетних коштів. Подальший розвиток публічних фінансів України має ґрунтуватися на засадах розвитку автономності місцевих бюджетів і посилення відповідальності органів місцевого самоврядування за порушення фінансового законодавства. Нині до цих органів застосовуються переважно заходи впливу, передбачені Бюджетним кодексом України, а посадові особи несуть кримінальну, адміністративну, дисциплінарну та цивільно-правову відповідальність.

Проаналізовані основи юридичної відповідальності за порушення фінансового законодавства як гарантії належного управління публічними фінансами України, встановлено позитивні, негативні сторони. Стверджується правильність позиції українських учених, які підтримують виділення фінансової відповідальності у самостійний вид юридичної відповідальності.

Запропоновано напрямки вдосконалення законодавства, яке визначає юридичну відповідальність за порушення фінансового законодавства.

Зазначається також, що чітко визначення фінансового правопорушення та фінансової відповідальності висвітлено у Податковому кодексі України, а інші види фінансових правопорушень (порушення бюджетного законодавства; у сфері оподаткування; порушення вимог валютного законодавства; у сфері банківської діяльності; правопорушення на ринку цінних паперів; правопорушення у сфері грошового обігу та розрахунків; порушення вимог законодавства про боротьбу з брудними грошима) регулюються законодавством фрагментарно.

До найважливіших способів гарантування належного управління публічними фінансами віднесено належне правове забезпечення контрольної та юрисдикційної діяльності; постійне удосконалювання методів і форм контрольної діяльності; конкретизація норм права стосовно порушень бюджетного законодавства органами місцевого самоврядування; виявлення недоліків, глибоке та всебічне вивчення причин і умов порушень бюджетного законодавства органами місцевого самоврядування; розробку комплексних заходів щодо усунення виявлених недоліків у роботі органів місцевого самоврядування.

**Ключові слова:** публічні фінанси, бюджет, місцеві бюджети, доходи місцевих бюджетів, бюджетне законодавство, фінансове законодавство, фінансовий контроль, юридична відповідальність, фінансово-правові санкції, правопорушення.

### **Klimova S. M. Legal responsibility for violations of financial legislation as a guarantee of proper management of public finances of Ukraine**

The basis of legal responsibility for violation of financial legislation as a guarantee of proper management of public finances of Ukraine is analyzed, positive and negative sides are established. The correctness of the position of Ukrainian scientists who support the separation of financial responsibility into an independent form of legal responsibility is confirmed.

A significant role in ensuring the proper management of public finances is played by state control, through which there is feedback with managers of budget funds. The further development of Ukraine's public finances should be based on the principles of developing the autonomy of local budgets and strengthening the responsibility of local self-government bodies for violations of financial legislation. Currently, the influence measures provided for by the Budget Code of Ukraine are applied to these bodies, and officials bear criminal, administrative, disciplinary and civil liability.

Directions for improving the legislation, which defines legal responsibility for violations of financial legislation, are proposed.

It is also noted that a clear definition of a financial offense and financial responsibility is covered in the Tax Code of Ukraine, and other types of financial offenses (violations of budget legislation; in the field of taxation; violation of the requirements of currency legislation; in the field of banking; offenses on the securities market; offenses in the field of money circulation and settlements; violation of the requirements of the legislation on the fight against dirty money) are regulated by the legislation in a fragmentary manner.

The most important ways of guaranteeing the proper management of public finances include proper legal support for control and jurisdictional activities; constant improvement of methods and forms of control activities; specification of legal norms regarding violations of budget legislation by local self-government bodies; identification of shortcomings, deep and comprehensive study of the causes and conditions of violations of budget legislation by local self-government bodies; the development of comprehensive measures to eliminate identified deficiencies in the work of local self-government bodies.

**Key words:** public finance, budget, local budgets, local budget revenues, budget regulation, financial regulation financial control, legal responsibility, financial and legal sanctions, offenses.

УДК 342.9

DOI <https://doi.org/10.32782/ln.2023.20.34>

**Ковбас І. В.**

*д.ю.н, доцент кафедри публічного права  
Чернівецький національний університет імені Юрія Федьковича  
[https://orcid.org/  
0000-0001-7039-1586](https://orcid.org/0000-0001-7039-1586)*

**Коваль М. В.**

*кандидат юридичних наук, професор,  
професор кафедри адміністративного  
права, процесу та митної безпеки  
Державного податкового університету  
Міністерства фінансів України,  
<https://orcid.org/0000-0002-4950-7107>*

**Мороз С. С.**

*адвокатка, кандидатка юридичних наук, керуюча партнерка Адвокатського об'єднання  
«Юридична компанія «Діктум», <https://orcid.org/0009-0009-0499-3170>*

## ДО ПИТАННЯ ПРО ФОРМАЛІЗОВАНУ ФІКСАЦІЮ В ЗАКОНОДВСТВІ УКРАЇНИ ТЕРМІНУ «ДИСКРЕЦІЯ» ЯК ЯВИЩА, ЩО ЗАСТОСОВУЄТЬСЯ У ПРОЦЕСІ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ ТА ПРИ ЗДІЙСНЕННІ СУДОЧИНСТВА

*Сутність проблеми полягає* в тому, що використання явища «дискреції» в національному правовому полі пов'язано з різними підходами до його розумінням та його використанням в українській дійсності як в процесі публічного адміністрування, так і при здійсненні судочинства. Аналізуючи дане явища з використання різних джерел пізнання, автори роблять спробу його уніфікувати в доктринальному розумінні.

*Метою даної наукової праці* є дослідження авторами поняття «дискреції» як явища, що використовується в процесі здійснення публічного адміністрування та відправлення судочинства, а також його нормативно-правової фіксації в поточному законодавстві України.

В даній науковій роботі автори доходять висновку, що вони не є першопроходьцями дослідження даної проблеми. До них розвідкою проблеми «дискреції» займалися як науковці, так і практики у різних сферах юридич-

ної науки, зокрема це такі з них як А.Т. Бонер, Ю.В. Грачова, Ю.М. Грошевий, М.К. Закурін, В.С. Ковальський, В.С. Канцір, О.В. Капліна, М.В. Коваль, П.В. Куфтирев, О.А. Папкова, М.А. Погорецький, К.В. Пронін, М.Б. Рісний, О.І. Рарог, О.Я. Рогач, М.Д. Савенко, О.І. Сеньків, І.А. Тітко та ін.

*Виклад основного матеріалу дослідження.* «Дискреція» є словом французького походження, яке вперше, як зазначає О. Губська, було використане у 1705 році та має багато визначень. [2].

В. Колесник термін «дискреція» надає як такий, що походить від французького «*discretionnaire*» — залежний від власного розсуду), а це не що інше, як на його думку, таке, що відноситься до способу реалізації публічної влади, за яким відповідний суб'єкт публічного адміністрування (орган чи посадова, службова особа) застосовує надані йому в межах закону повноваження на влас-

ний розсуд вибрати один із передбачених в правовому приписі варіант передбаченого рішення, або приймати рішення без необхідності узгодження у будь-якій формі своїх дій з іншими суб'єктами. Проаналізувавши дане явище, він зазначає, що ці повноваження носять дискреційний характер [3, с. 141].

Аналізуючи різноманітні словниково-довідникові джерела, В. Колесник приходиться до думки, що слова «дискреція» як таке, з'явилося у вжитку вперше в 1705 році, з використанням німецького слова «diskretion» та польського «dyskrecja» [3].

Термін «дискреційні повноваження» в правовому просторі України бере свій початок з часів отримання незалежності нашої держави. Зокрема це пов'язано з використанням в адміністративно-правових джерелах положень Рекомендації № R (80) 2 Комітету Міністрів державам-членам стосовно реалізації адміністративними органами влади дискреційних повноважень» [4, с. 438-451].

Згідно з зазначеною Рекомендацією так зване **(м'яке право)**, «...термін «дискреційне повноваження» означає повноваження, яке адміністративний орган, приймаючи рішення, може здійснювати з повною свободою розсуду – тобто може обирати з кількох юридично допустимих рішень те, яке він вважає найбільш відповідним за даних обставин.» [4, с. 439].

На протязі минулих років проблема «вільного розсуду», тобто «дискреція» привертала увагу як вітчизняних, так і зарубіжних учених, юристів і практиків, які по різному підходять до трактування самого терміну, його види, межі та сфери застосування.

Як відмічається О. Губською у світі є багато доктрин відносно застосування такого явища як «дискреція» та його меж. Більшість юристів дотримуються позиції, що «дискреція» в прийнятті рішень може бути не тільки у суб'єкта владних повноважень, але й у суду, який розглядає певні категорії справ, і що навіть цей перелік інституцій не є вичерпним [2].

Сучасний словник іншомовних слів «дискрецію» трактує як [латинське

**dscretio**] – розв'язання якогось-небудь питання на власний розсуд (йдеться мова про посадову, службову особу або державний орган) [5, с. 228].

Великий тлумачний словник сучасної української мови слово «**дискреційний**» трактує як той, що діє за власним розсудом. При цьому дане довідникове джерело зазначає, що «**дискреційна влада**» – це право глави держави, уряду, посадової, службової особи діяти в певних умовах на свій розсуд [6, с. 223].

Юридична енциклопедія наступним чином трактує поняття «дискреційна влада» (від французького «**dicretionnaire**» – залежний від власного розсуду – спосіб реалізації публічної (тобто з боку держави чи місцевого самоврядування) влади, за яким відповідний суб'єкт влади (орган чи посадова, службова особа) застосовує надані йому в межах закону повноваження на власний розсуд, без необхідності узгодження у будь-якій формі своїх дій з іншими суб'єктами. Ці повноваження називаються «дискреційними». Так, згідно Конституції України глава держави має право призначати окремих посадових осіб лише за згодою Верховної Ради України (контрасигнація), а інших посадових осіб без такої згоди («дискреційно», тобто без «контрасигнації»). Таку редакцію трактування словосполучення «**дискреційна влада**» надав в свій час В. Авер'янов [7, с. 195], який обґрунтовуючи своє судження по цьому питанню врахувавши положення Конституції України, в якій закріплено у ч.4. ст.106, що «...акти Президента України, видані в межах повноважень, передбачених пунктами 5, 18, 21 цієї статті, скріплюють підписами Прем'єр-міністр України і міністр, відповідальний за акт та його виконання...»[8].

Аналіз поточного законодавства України зумовлює, що саме поняття «дискреції» (розсуду), яке вживається в повсякденних висловуваннях при обґрунтуванні вибору органом публічного адміністрування чи посадовою, службовою особою певного рішення на со-

годні поки що на рівні закону України як визначена дефініція не отримало.

В національному законодавстві дається наступна інтерпретація визначення такого сутнісного явища, як «дискреційні повноваження» – *це сукупність прав та обов'язків органів державної влади та місцевого самоврядування, осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, що надають можливість на власний розсуд визначити повністю або частково вид і зміст управлінського рішення, яке приймається, або можливість вибору на власний розсуд одного з декількох варіантів управлінських рішень, передбачених нормативно-правовим актом, проектом нормативно-правового акта* [9].

«Власний розсуд» органів державної влади та місцевого самоврядування, осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, теорія адміністративно-правової науки вказаний термін трактує як «адміністративний розсуд».

Згідно словника основних термінів сучасного адміністративного права, «адміністративний розсуд» – це визначені нормами адміністративного права межі щодо можливої адміністративної діяльності суб'єкта публічної адміністрації під час забезпечення прав, свобод та законних інтересів приватних осіб, а також публічного інтересу суспільства [10, с. 426].

Передбачене для суб'єкту публічного адміністрування право самостійного вибору варіанту поведінки ним при прийнятті рішення зумовлено наслідками застосування правової норми найбільш суттєво проявляється через інститут адміністративного або «вільного розсуду», якій застосовується тоді, коли правова норма, не встановлюючи конкретного варіанта дій, наділяє суб'єкта публічного адміністрування певним ступенем «свободи» у вирішенні конкретної адміністративної справи й у ухваленні відповідного рішення, тобто це означає передбачену можливість вибору меж, установлених адміністративно-правовими нормами.

Адміністративно-правові приписи визначаючи цілі, завдання, компетенцію суб'єктів публічного адміністрування, щодо вирішення передбачених ситуацій не завжди конкретно регулюють змісту самого рішення, а надають органу публічного адміністрування, посадовій, службовий особі можливість самим вирішувати, чи є в тому чи іншому конкретному випадку обставини, з використанням яких можна вчиняти передбачені правовою нормою діяння.

Враховуючи динамічний характер виконавчо-розпорядчої діяльності, її об'ємність та багатогранність, а також потребу в оперативному впливу на різні ситуаційні явища, що виникають в життєдіяльності особистості, суспільства і держави та іноді вимагають більш вільнішого простору в правовому регулюванні дозволеної поведінки при можливих варіантах їх вирішення для отримання позитивних наслідків. Отже у процесі реалізації розглядаємого положення, та з огляду на нього у правозастосовній діяльності суб'єктів публічного адміністрування більш предметніше застосовуються засадничі правові приписи, як-то норми-принципи або ж норми-цілі. У зазначених правових нормах, як правило, приписи держави не конкретизовані, а носять оціночний характер [11, с. 188].

В теорії адміністративного права ступінь визначеності адміністративно-правової норми зумовлює застосування такого явища яким є «адміністративний розсуду». В підручниках по адміністративному праву до видів адміністративного розсуду відносять такі його види як: а) адміністративний розсуд першого виду; б) адміністративний розсуд другого виду; в) адміністративний розсуд третього виду [12, с. 261-262].

В підручнику «Адміністративне право України» за редакцією Т. Коломоєць названи такі види адміністративного розсуду, зокрема це: а) адміністративний розсуд імперативного типу; б) адміністративний розсуд диспозитивного типу; б) адміністративний розсуд інтерпретаційного типу [13, с. 131].

Адміністративний розсуд у діяльності суб'єктів публічної адміністрації може носити дискреційний характер, це в тому випадку, коли вони не передбачають обов'язків органу публічного адміністрування, посадової або службової особи узгоджувати в будь-якій формі свої рішення з будь-яким іншим суб'єктом.

Наділяючи орган публічного адміністрування, посадову або службову особу такими повноваженнями, законодавець вживає дієслово «може». Отже, коли в правовій нормі є правовий припис, що особа може отримати якесь благо, і суб'єкти публічного адміністрування мають право це вирішити, то таке положення вказує на можливість застосування адміністративного розсуду.

Дискреційні повноваження є частиною владних повноважень, тому їх наявність є однією із специфічних ознак органу публічного адміністрування, посадової, службової особи.

При виникненні відповідних обставин орган публічного адміністрування, посадова, службова особа, маючи відповідні права, зобов'язаний їх реалізувати.

Дискреційні повноваження щодо самостійкої оцінки ситуації, вибору правомірного варіанту її розгляду та прийняття рішення (вчинення дій) характеризуються як правообов'язок, оскільки права надаються органу публічного адміністрування, посадовий, службовий особи для обов'язкової їх реалізації.

Правообов'язок органу публічного адміністрування, посадової, службової особи відносно реалізації дискреційних повноважень за певних обставин є способом виконання покладених на них функцій і завдань.

Досліджуючи проблему закріплення в законі України терміну «дискреційне повноваження», слід зазначити, що цей термін передбачений в редакції прийнятого Верховною Радою України 13 грудня 2022 року за № 2849-IX Законі України «Про адміністративну процедуру», якій підписаний Президентом України В. Зеленським, але вступ його в дію відтерміновано до 01 січня 2024 року[1].

В зазначеному Законі України у статті 2. «Визначення термінів», поряд з іншими наведеними термінами, вживаються в такому значенні і термін: «...пункт 7) **дискреційне повноваження** – повноваження, надане адміністративному органу законом, обирати один із можливих варіантів рішення відповідно до закону та мети, з якою таке повноваження надано...»[1].

Як на нашу думку, термін у п. 7 Закону «... «**дискреційне повноваження**» не досить предметно відображає його сутність і потребує редакційної корекції. Він може звучати наступним чином: «...пункт 7) **дискреційне повноваження** – повноваження, надане адміністративному органу законом, згідно якого уповноважений адміністративний орган вправі обирати один із можливих варіантів передбаченого в законі рішення чи прийняти рішення, без погодження з іншими суб'єктами відповідно до мети та завдання для чого таке повноваження надано...»[1].

Слід позитивно віднестись до запропонованих в Законі редакційно викладених положень, які зафіксовані:

а) у ... пункті 1) статті 2 цього Закону, що надає таку редакцію терміну **адміністративний орган**. Таким органом національний законодавець вважає **орган виконавчої влади, орган влади Автономної Республіки Крим, орган місцевого самоврядування, їх посадова особа, інший суб'єкт, який відповідно до закону уповноважений здійснювати функції публічної адміністрації;**

б) в статті 6. «Законність» відносно пункту **три**, який вбачає, що «...здійснення адміністративним органом **дискреційного повноваження** вважається законним у разі дотримання таких умов:

1) дискреційне повноваження передбачено законом;

2) дискреційне повноваження здійснюється у межах та у спосіб, що передбачені Конституцією України та законом;

3) правомірний вибір здійснено адміністративним органом для досягнення мети, з якою

йому надано дискреційне повноваження, і відповідає принципам адміністративної процедури, визначеним цим Законом;

4) вибір рішення адміністративного органу здійснюється без відступлення від попередніх рішень, прийнятих тим самим адміністративним органом в однакових чи подібних справах, крім обґрунтованих випадків...»[1].

Суттєвий зиск для судів має пункт четвертий цієї статті Закону, якій зафіксував положення про те, що «...висновки про застосування норм права, викладені у постановках Верховного Суду, є обов'язковими для всіх адміністративних органів, які застосовують у своїй діяльності нормативно – правовий акт, що містить відповідну норму права...»[1]. Це законодавчо зафіксоване положення в якій-то міри задовільнило запит судів для визначення критеріїв, що надають підстави застосування судами дискреційне повноваження. На цю проблему вказували у своїх працях В. Бевзенко, Г. Панова[14], О. Губська[1] та інші. Вони звертали увагу на те, що при аналізі судової практики судді досить часто посилаються на Додаток до Рекомендації № Р(80)2 Комітету Міністрів Ради Європи, в якому визначено поняття «дискреційного повноваження», тобто – повноваження, що його адміністративний орган влади, приймаючи рішення, може здійснювати з певною свободою розсуду, це коли такий орган може обрати з кількох юридично допустимих рішень таке з них, яке він вважає кращим за певних обставин [4, с. 439-441].

Отже до цього законодавчо не врегульованим залишається питання встановлення ступеню свободи органів державної влади у ході здійснення владних повноважень, а також визначення меж судового розсуду під час розгляду справи. Якими нормативними актами необхідно при цьому керуватися суддям та які акти законодавства застосовувати.

Як зазначає О. Губська судова практика та доктринальна адміністративно-процесуальна наука зайняли дві позиції щодо вирішення питання змісту (меж) правової пере-

вірки судами адміністративних актів, виданих у межах вільного розсуду. Вони відрізняються обсягом судового контролю за реалізацією дискреції адміністративних органів[2].

У першій групі правових систем діє принцип повного судового контролю.

Друга група держав визнає досить широку адміністративну гнучкість як на рівні фактів, так і на рівні юридичних наслідків, дотримуючись основного принципу: як правило, суддя не замінює і не повинен замінювати адміністративний орган. Це підхід передусім спрямований на об'єктивний судовий перегляд і тому застосовується в системах, які зосереджуються на об'єктивному юридичному аналізі (на протигагу судовому перегляду на основі суб'єктивних прав [2].

Необхідно відмітити, що в Україні суди мають право перевіряти лише правомірність дій державної влади, але доцільність її рішень не підпадає під судову перевірку.

Чітких меж втручання суду у розсуд суб'єкта владних повноважень нормативні – правові акти, в тому числі і Кодекс адміністративного судочинства України, не встановлюють, а ці межі визначаються судом самостійно.

Так, зокрема, суд має врахувати засади судочинства, а також приписи норм матеріального і процесуального права, обставини справи, позовні вимоги та обґрунтування позову, адміністративно-правовий статус відповідача і його повноваження, позицію відповідача, моральні принципи та інші чинники. Суд має керуватися принципом верховенства права. У разі відсутності закону він застосовує аналогію закону або аналогію права.

11 квітня 2018 року Верховним Судом України було оприлюднено «Науковий висновок щодо меж дискреційного повноваження суб'єкта владних повноважень та судового контролю за його реалізацією» [15].

В «Науковому висновку» акцентується увага, що «дискреційне повноваження» може торкатись вибору діяти чи бездіяти, причому якщо діяти то слід шукати вибор варіанта рішення чи дії серед варіантів, що прямо або



опосередковано закріплені в законі. Важливою ознакою такого вибору є те, що він здійснюється без необхідності узгодження з кимось обраного варіанта.

**Висновок.** З врахуванням викладеного слід зазначити, що Український законодавець приймаючи законодавчі акти невинно підтвер-

джує європейське прагнення Українського народу до незворотності європейського та євроатлантичного курсу України на побудову нею суверенної і незалежної, демократичної, соціальної, **правової держави**, яка сповідує європейські цінності та стандарти в життєдіяльності особистості, суспільства та держави.

### Анотація

В науковій статті автори досліджують процедуру використання у процесі здійснення публічного адміністрування та при вчиненні судочинства в національному просторі такого явища як «дискреція» органами виконавчої влади, інституціями місцевого самоврядування, а також суб'єктами делегованих повноважень під час відправлення ними переданих їм, згідно законодавства України, функцій виконавчої влади. Для цього авторами в роботі досліджується етимологія поняття терміну «дискреція», аналізуються думки науковців відносно походження, самого слова, його сутності та змісту, підходів до його використання в процесі здійснення публічного адміністрування, а також при відправленні судочинства в Україні.

У статті з використанням словниково – довідникових джерел розкривається проблематика дискреційної компетенції органів виконавчої влади, інституцій місцевого самоврядування, а так же суб'єктів делегованих повноважень під час відправлення ними переданих їм, згідно законодавства України, функцій виконавчої влади.

В дослідженні даної проблеми, автори акцентують увагу на варіантах «адміністративного розсуду», згідно виникнення яких в діяльності органів виконавчої влади, інституціях місцевого самоврядування, а також у суб'єктів делегованих повноважень, під час відправлення ними переданих їм, згідно законодавства України, функцій виконавчої влади, вони вправи застосувати «вільний вибір».

З'ясовано, що дискреційні повноваження входять як складові елементи у дискреційну компетенцію, яка реалізовується через дискреційну владу. Виявлення теоретичних та методологічних розробок щодо розкриття такої схеми дало можливість обґрунтувати сутність дискреційних повноважень, яка розкривається у спосіб їх закріплення в оціночних поняттях, відносно визначеній правовій нормі, альтернативній нормі, нормі із невизначеною гіпотезою.

У статті проаналізовані окремі новели Закону України від 17 лютого 2022 року № 2073-ІХ «Про адміністративну процедуру», документ 2073-ІХ, поточна редакція від 31.03.2023, який набере чинності з 01 січня 2024 року, підстава – 2849-ІХ [1].

Автори в науковій статті акцентували увагу на пункті 7 ст. 2 Закону України «Про адміністративну процедуру» щодо редакції терміну «дискреційне повноваження» якій, на їх думку, не досить предметно відображає сутність досліджуємого явища, а тому потребує редакційної корекції. Цей термін може бути редакційно викладений наступним чином: «...дискреційне повноваження – повноваження, надане адміністративному органу законом, згідно якого уповноважений адміністративний орган вправі обирати один із можливих варіантів передбаченого в законі рішення чи прийняти рішення, без погодження з іншими суб'єктами відповідно до мети та завдання для чого таке повноваження надано...» і далі по тексту[1].

**Ключові слова:** публічне адміністрування, здійснення судочинства, дискреція, дискреційні повноваження, «вільний розсуд», адміністративний розсуд, види адміністративного розсуду, адміністративна процедура.

**Kovbas I. V., Koval M. V., Moroz S. S. On the question of formalized fixation in the legislation of Ukraine of the term «discretion» as a phenomenon applied in the process of public administration and in the performance of judicial jurisdiction**

In the scientific article, the authors investigate the procedure for the use of such phenomena as «discretion» in the process of public administration and in the execution of judicial proceedings in the national space by the bodies of executive power, local self-government institutions, as well as by subjects of delegated powers during the dispatch of powers transferred to them by them, in accordance with the legislation of Ukraine, functions of executive power. For this, the authors study the etymology of the term «discretion», analyze the opinions of scientists regarding the origin, the word itself, its essence and content, approaches to its use in the process of public administration, as well as when issuing legal proceedings in Ukraine.

The article also, with the use of dictionary and reference sources, reveals the issue of discretionary competence of executive power bodies, local self-government institutions, as well as subjects of delegated powers during the performance of executive power functions transferred to them, according to the legislation of Ukraine. In the study of this problem, the authors emphasize the variants of «administrative discretion», according to which they arise in the activities of executive authorities, local self-government institutions, as well as in the subjects of delegated powers, during the performance of executive functions transferred to them, according to the legislation of Ukraine authorities, they exercise «free choice».

It was found that discretionary powers are part of discretionary competence, which is implemented through discretionary power.

The discovery of theoretical and methodological developments regarding the disclosure of such a scheme made it possible to substantiate the essence of discretionary powers, which is disclosed in the way of their consolidation in evaluative concepts, relative to a defined norm, an alternative norm, a norm with an undefined hypothesis.

The article analyzes individual amendments to the Law of Ukraine dated February 17, 2022 No. 2073-IX «On Administrative Procedure», document 2073-IX, current version dated March 31, 2023, which enters into force on January 1, 2024, basis – 2849-IX [1].

In the scientific article, the authors emphasized point 7 of Art. 2 of the Law of Ukraine «On Administrative Procedure» regarding the wording of the term «discretionary authority», which, in their opinion, does not adequately reflect its essence and therefore needs editorial correction. It may sound as follows: «...discretionary authority – the authority granted to an administrative body by law, according to which the authorized administrative body has the right to choose one of the possible options of the decision provided for in the law or to make a decision, without agreement with other subjects in accordance with the purpose and task for why such authority was given...» and further on in the text.

**Key words:** public administration, administration of justice, discretion, discretionary powers, «free discretion», administrative discretion, types of administrative discretion, administrative procedures

**Список використаних джерел:**

1. Про адміністративну процедуру: Закону України від 17 лютого 2022 року № 2073-IX, документ 2073-IX, поточна редакція від 31.03.2023, набирає чинності з 01 січня 2024 року, підстава – 2849-IX [1].
2. Губська О.А. Дискреція та її межі: що говорить про це національне та міжнародне законодавство / Судова-юридична газета від 14 грудня 2020 року URL: <https://sud.ua/ru/news/blog/187673-diskretyiya-ta-yiyi-mezhi-scho-govorit-pro-tse-natsionalne-ta-mizhnarodne-zakonodavstvo> . Звернення 01.06. 2023 року.

3. Колесник В. А. Дискреційні повноваження органів державної влади як предмет розгляду публічно-правових спорів. Інвестиції: практика та досвід № 5—6/2020, с. 141 -146
4. Рекомендація № R (80) 2 Комітету Міністрів державам-членам стосовно реалізації адміністративними органами влади дискреційних повноважень, прийнята Комітетом Міністрів 11 березня 1980 року на 316-й нараді заступників міністрів /Основи адміністративного судочинства та адміністративного права / Навч. посіб. / за заг. ред. Куйбіди Р.О., Шишкіна В.І. К.: Старій світ, 2006. 576 с.
5. Сучасний словник іншомовних слів: Близько 20 тис. слів і словосполучень / Уклали: О.І. Скопненко, Т.В. Цимбалюк. К.: Довіра, 2006, 789 с. (словники України).
6. Великий тлумачний словник сучасної української мови / Уклад. і голов. ред. В.Т. Бусол. К.: Ірпінь ВТФ «Перун», 2003. 1440 с.
7. Юридична енциклопедія: в 6 т. /Редкол.: Ю.С. Шемшученко (голов. редкол.) та ін. К.: «Укр. енциклопедія, 1998, Т.2: Д-Й. 1999. 774 с.
8. Конституція України, документ 254к/96-ВР, чинний, редакція від 01січня 2020 року / *Відомості Верховної Ради України* (ВВР), 1996, № 30, ст. 141, частина четверта статті 106 в редакції Законів № 742-VII від 21.02.2014 року, № 1401-VIII від 02.06.2016 року, звернення 01.06. 2023 року.
9. Пункт 1.6. наказу Міністерства юстиції України від 24.04.2017 №1395/5 Про затвердження «Методології проведення антикорупційної експертизи». / Ліга закон URL: [https://ips.ligazakon.net/document/view/MUS29196?ed=2017\\_04\\_24](https://ips.ligazakon.net/document/view/MUS29196?ed=2017_04_24).
10. Адміністративне право України. Повний курс: підручник / за ред. В. Галунька, О. Правоторової. Видання третє. Київ: Академія адміністративно-правових наук, 2020. 466 с.
11. Адміністративне право України. Повний курс: підручник / Галунько В., Діхтієвський П., Кузьменко О., Стеценко С. та ін. Херсон: ОЛДІ-ПЛЮС, 2018. 446 с.
12. Адміністративне право України. Академічний курс: Підручник .: У двох томах: Том 1. Загальна частина / Ред. колегія: В. Б. Авер'янов (голова) та ін. К.: ТОВ «Видавництво «Юридична думка», 2007. 592 с.
13. Адміністративне право України: Підручник. – Вид. 2, змін. і доп. / За заг. ред. Т.О, Коломоєць. К.: Істина. 2012. 528 с.
14. Бевзенко В. М., Панова Г.В. Сутність та підстави втручання адміністративного суду у розсуд суб'єкта публічної адміністрації». К.: «Видавництво Дакор». 2018. 232 с.
15. «Науковий висновок щодо меж дискреційного повноваження суб'єкта владних повноважень та судового контролю за його реалізацією». URL: [https://supreme.court.gov.ua/supreme/pro\\_sud/naukovi\\_visnovki/nauk\\_visnovok\\_01\\_03\\_2018](https://supreme.court.gov.ua/supreme/pro_sud/naukovi_visnovki/nauk_visnovok_01_03_2018).

УДК 342.1

DOI <https://doi.org/10.32782/ln.2023.20.35>

Максіменцева Н. О.

*д.ю.н., доцент кафедри парламентаризму  
ННІ публічного управління та державної служби, адвокат*

## ПОНЯТТЯ ТА ФОРМИ УЧАСТІ ГРОМАДСЬКОСТІ У ЗАКОНОТВОРЕННІ В УКРАЇНІ

У статті висвітлюються й аналізуються питання щодо участі громадян України у законотворчому процесі. Окреслюються перспективи впровадження інституту народної законодавчої ініціативи в Україні. Визначаються напрями розвитку вітчизняного законодавства у цій сфері.

Охарактеризовано сутність і зміст участі народу у законотворчій діяльності. Визначено, що серед форм безпосередньої участі громадян у законотворенні однією із найбільш дієвих є народна законодавча ініціатива. Водночас ця форма є ефективним інструментом контролю з боку громадян за законністю діяльності законодавчих органів.

Обґрунтовується, що запровадження на рівні Конституції й законів України права народної законодавчої ініціативи, його практичне застосування сприятиме більш активній участі громадян України в управлінні державою, підвищить їх зацікавленість до ознайомлення із законопроектами, спонукатиме до висловлення своєї позиції. Це сприятиме підвищенню рівня політичної та правової культури в Україні.

Враховуючи зарубіжний досвід регламентації інституту народної законодавчої ініціативи, його практичного застосування, вкрай необхідним є визначення конституційно-правових засад, гарантій та розроблення і впровадження механізмів практичної реалізації цього інституту. Відсутність відповідних конституційних норм та законодавчого регулювання цих питань унеможливорює практичну реалізацію громадянами названого права.

Таким чином, з метою розширення можливостей участі громадян у законотворенні та вдосконалення законодавчого процесу вбачається за необхідне внесення доповнень до відповідних статей Конституції України, Регламенту Верховної Ради України, окремих законів, спрямованих на розширення переліку форм народного волевиявлення та впровадження механізму їх реалізації. У законодавстві необхідно чітко визначити порядок ініціювання громадянами законопроектів та розгляду таких законопроектів парламентом України. Пропонується встановити конституційну вимогу стосовно обов'язкового та невідкладного розгляду законопроектів, які підтримані не менш як 150 тисячами громадян України. Також треба удосконалити форми впливу громадськості на прийняття управлінських рішень, зокрема тих, що забезпечують виконання законів.

**Постановка проблеми.** Проблема і необхідність участі громадськості у законодавчому процесі є невід'ємною в демократичних умовах. Участь громадськості у законодавчому процесі пропонуємо розуміти як процес безпосереднього або опосередкованого залучення однієї або більше фізичних чи юридичних осіб, їх об'єднань, організацій або груп, які діють відповідно до законодавства, до процесу підготовки, обговорення та прийняття законів [1, с. 6].

Залучення громадян до участі у законодавчому процесі дозволяє вирішити цілу низку проблем, зокрема, пов'язаних із запровадженням непопулярних та болючих для грома-

дян рішень, забезпеченням балансу інтересів у державно-владних рішеннях та відображеням у них громадської думки [1, с. 7].

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Поняття та форми участі громадськості у законотворенні досліджували: Ю. Бисага, Д. Белов, О. Бориславська, Г. Задорожня, М. Козюбра, Л. Кривенко, А. Колодій, О. Марцеляк, В. Нестерович, В. Погорілк.

Окремі аспекти правотворчості народу в контексті наукових досліджень, присвячених референдумам, референдній демократії, що активізувалися наприкінці ХХ – на початку ХХІ століття, розглядалися такими сучасними. Важливо зазначити що окремі питання законодавчої ініціативи в аспекті референдуму, досліджувались українськими вченими таки як: Ю. Барабаш, М. Козюбра, А. Колодій, Л. Кривенко, М. Оніщук, В. Погорілко, А. Селіванов, О. Скрипнюк, М. Ставнійчук, Ю. Тодика, В. Федоренко, В. Шаповал, О. Щербанюк, А. Янчук.

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми, яким присвячується означена стаття.

Вивчаючи праці наведених вище авторів можемо зробити висновок, що більш глибокого дослідження потребують такі форми участі громадськості у законотворчості як народна законодавча ініціатива, електронні петиції, засади й механізм їх реалізації.

**Мета написання статті** полягає в теоретичному обґрунтуванні поняття та форми участі громадськості у законотворенні в Україні.

Висвітлення питання участі громадян у законотворчому процесі найбільш доцільним буде через дослідження поняття та форм участі громадськості у законотворенні в Україні.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Загалом, виокремлюються наступні інститути безпосередньої участі громадян у законотворенні: референдум, право народної законотворчої ініціативи, народне вето. Слід відмітити, що така форма, як плебісцити (народні обговорення, дорадче опитування) не відноситься науковцями до форм безпо-

середньої участі, оскільки у ході плебісциту громадяни не виступають суб'єктом влади, а є лише учасники діалогу влади та громадянського суспільства [1, с. 8].

Щодо України, то на конституційному рівні (статті 38, 156 Конституції України), закріплено право громадян України ініціювати всеукраїнський референдум та затверджувати зміни до розділу І “Загальні засади”, розділу ІІІ “Вибори. Референдум” і розділу ХІІІ “Внесення змін до Конституції України” [2].

Конституція України встановлює також перелік питань, що можуть бути вирішені виключно всеукраїнським референдумом (про зміну території України), та визначає коло питань, що не можуть бути предметом референдуму (законопроекти з питань податків, бюджету та амністії)[2].

При цьому Конституцією України не встановлено заборон щодо ініціювання на всеукраїнський референдум питань, що є предметом законодавчого регулювання, відповідно до статті 92 Конституції України.

Деталізація конституційного права на всеукраїнський референдум здійснена Законом України «Про всеукраїнський референдум» [3]. Позитивною стороною цього Закону є та, що він не лише чітко окреслив процес всеукраїнського референдуму, що призначається Президентом України або ж Верховною Радою України, а й визначив обов'язки глави держави щодо проголошення всеукраїнського референдуму за народною ініціативою.

Відповідно, можна констатувати, що вказаний Закон розкрив зміст конституційного права народу України на участь у законотворенні, на якому акцентував увагу Конституційний Суд України у своєму рішенні від 16.04.2008 № 6-рп/2008 (справа про прийняття Конституції та законів України на референдумі), відмічаючи, що «народ як носій суверенітету і єдине джерело влади в Україні, здійснюючи своє волевиявлення через всеукраїнський референдум за народною ініціативою, може в порядку, який має бути визначений Конституцією і законами

України, приймати закони України (вносити до них зміни), крім законів, прийняття яких на референдумі не допускається згідно з Конституцією України» [4].

Щодо участі юридичних осіб, в якості суб'єктів господарювання, у законотворенні, то така можливість передбачена, зокрема Законом України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності».

Вказаний Закон встановлює такі форми участі фізичних, юридичних осіб та їх об'єднань у законотворенні як: подавати пропозиції про необхідність підготовки проектів регуляторних актів, а також про необхідність їх перегляду; у випадках, передбачених законодавством, брати участь у розробці проектів регуляторних актів; подавати зауваження та пропозиції щодо оприлюднених проектів регуляторних актів, брати участь у відкритих обговореннях питань, пов'язаних з регуляторною діяльністю [5]. Під регуляторним актом Законом України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» пропонується розуміти нормативно-правовий акт, який або окремі положення якого спрямовані на правове регулювання господарських відносин, а також адміністративних відносин між регуляторними органами або іншими органами державної влади та суб'єктами господарювання.

Що стосується такої форми участі громадськості у законотворчості, як народна законодавча ініціатива то хочемо зазначити, що 07 вересня 2021 року Верховна Рада України на пленарному засіданні включила до порядку денного проект Закону «Про внесення змін до статті 93 Конституції України (щодо законодавчої ініціативи народу)», № 1015 від 29.08.2019р., [6]. Основною метою запропонованих законопроектів змін є забезпечення ефективного механізму законодавчої ініціативи в Україні через розширення переліку її суб'єктів.

Перелік суб'єктів права законодавчої ініціативи, визначений на сьогодні статтею 93 Конституції України є звуженим та позбавляє

можливості виступати таким суб'єктом безпосередньо народ України як єдине джерело влади [2]. Пропонується доповнити перелік суб'єктів права законодавчої ініціативи таким суб'єктом, як народ.

Також визначається, що всі суб'єкти законодавчої ініціативи, яких пропонується закріпити у Конституції України, реалізують її у випадках і порядку, визначених Конституцією і законами України.

Крім того, пропонується доповнити Конституцію України нормою, згідно із якою закон приймається відповідно до вимог законодавчої процедури, визначеної Конституцією України та законами України.

Велика палата Конституційного Суду України розглянула на своєму засіданні справу за конституційним зверненням Верховної Ради України про надання висновку щодо відповідності законопроекту про внесення змін до статті 93 Конституції України (щодо законодавчої ініціативи народу) вимогам статей 157 і 158 Конституції України зазначила, що народ не може бути визначений суб'єктом законодавчої ініціативи без закріплення в Конституції певної кількості громадян, які мають право на її здійснення, адже це повністю робить неможливим її реалізацію [7].

Конституційний Суд України наголошує, що запропоноване законопроектом положення «право законодавчої ініціативи у Верховній Раді України належить народу» потребує конкретизації виходячи з того, що у Конституції України поняття «народ» застосовано у значенні «Український народ - громадяни України всіх національностей». Відповідно до частини другої статті 5 Конституції України народ є носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні, тому його не може бути визначено суб'єктом законодавчої ініціативи без встановлення в Конституції України відповідної кількості громадян України, які мають право голосу, для здійснення законодавчої ініціативи запропоноване законопроектом положення унеможливує реалізацію такої ініціативи [7].

Також законопроект передбачає, що суб'єкти законодавчої ініціативи можуть реалізувати її у випадках і порядку, визначених Конституцією України і законами України. Це створює загрозу обмеження прав щодо вільного волевиявлення, зокрема народних депутатів України, та безперешкодного здійснення ними своїх повноважень в інтересах усіх громадян України і, як наслідок, обмеження прав і свобод людини і громадянина.

Микола Мельник, суддя Конституційного Суду України, виклав свою окрему думку в якій не погодився з резолютивною частиною Висновку. Він стверджує, що зданий проект Закону України пропонує прирівняти народ (влада якого є первинною) до органів і посадових осіб державної влади (влада яких є вторинною), що прямо суперечить засадам конституційного ладу. На його думку визначення народу суб'єктом такого права, як у законопроекті є неприйнятним, бо ініціативу неможливо реалізувати на практиці що в свою чергу спричинить підміну конституційного поняття «народ», адже з ним за змістом не буде збігатися визначення «народу»

як суб'єкта ініціативи, яке буде закріплюватися звичайним законом. Тому це створює загрозу прямій дії норм Конституції України, а також ризик спотворення звичайним законом конституційних приписів [8].

Висновки з даного дослідження та перспективи подальшого розвитку в цьому напрямі.

Вважаємо, що право громадськості у законодавчому процесі в Україні законодавчо регламентована. Однак форми такої участі законодавчо обмежені та потребують удосконалення, зокрема, слід передбачити консультації з громадськістю не тільки при прийнятті регуляторних актів, а проводити моніторинг громадської думки щодо всіх законопроектів, які подаються за законодавчої ініціативи органів державної влади.

Крім того, доцільно визначити вимоги щодо наявності відповідальності за ігнорування та неврахування, за відсутності вмотивованого рішення, позиції громадськості під час обговорення та подання проекту законодавчого акту, а також підстав їх відмови та незадоволення визначених вимог та потреб.

### Анотація

У статті висвітлюються й аналізуються питання щодо участі громадян України у законотворчому процесі. Автором окреслено перспективи впровадження інституту народної законодавчої ініціативи в Україні. Визначаються напрями розвитку вітчизняного законодавства у цій сфері.

Визначено, що серед форм безпосередньої участі громадян у законотворенні однією із найбільш дієвих є народна законодавча ініціатива. Водночас ця форма є ефективним інструментом контролю з боку громадян за законністю діяльності законодавчих органів.

Обґрунтовується, що запровадження на рівні Конституції й законів України права народної законодавчої ініціативи, його практичне застосування сприятиме більш активній участі громадян України в управлінні державою, підвищить їх зацікавленість до ознайомлення із законопроектами, спонукатиме до висловлення своєї позиції. На думку автора, це сприятиме підвищенню рівня політичної та правової культури в Україні.

Автором доведено, що участь громадськості у законотворчості представляє собою єдиний конституційно-правовий інститут, складний за своєю структурою та зовнішнім фактичним проявом. Крім того зазначено, що такий інститут має політико-правову природу оскільки тісно пов'язаний із політичною правосуб'єктністю народу, як джерела та носія влади та суверенітету. Необхідність конституційно-правової детермінації як самої категорії, так і її зміст виходить із необхідності повноцінної реалізації такого права та досягнення кінцевого результату.

У статті наводиться авторське розуміння категорії участі громадськості у законотворчості у двох вимірах: у широкому – політико-правовому – розумінні право народу на участь у законотворчості – це гарантований державою доступ громадян, які мають право голосувати, до

процесів законотворчості у будь-який спосіб закріплений або визначений міжнародно-правовими актами, ратифікованими Парламентом держави, а також внутрішнім національним законодавством;

у вузькому – конституційно-правовому – розумінні право народу на участь у законотворчості – гарантований державою доступ законодавчо визначеної кількості виборців безпосередньо або через інститути громадянського суспільства до будь-якої з процедур законотворчості, в тому числі виступаючи суб'єктом законодавчої ініціативи та користуючись правом референдної демократії.

Автором підкреслено, що законодавча ініціатива та референдум, які є конституційно-правовими категоріями, відомими вітчизняному законодавству на противагу іншим формам участі народу у законотворчості, в тому числі шляхом «народного вето». Пояснюючи розподіл підходів на політико-правовий та конституційно-правовий автор виходить із розуміння того, що участь народу у законотворчості є з одного боку його об'єктивним природним правом, а з іншого вимогою сучасних демократичних процесів, коли держава виступає гарантом повноти громадянських прав і свобод. Крім того, автор зазначає, що право народу є одним із форм прояву демократії, що є політико-правовим феноменом за своєю сутністю.

**Ключові слова:** право народу, народна законодавча ініціатива, референдум, законодавчий процес, плебісцит, народне вето, безпосередня демократія.

#### **Maksimentseva N. O. Concept and forms of public participation in lawmaking in Ukraine**

The article covers and analyzes issues related to the participation of Ukrainian citizens in the legislative process. Prospects for the introduction of the institute of people's legislative initiative in Ukraine are outlined. The directions of development of the domestic legislation in this sphere are defined.

It is determined that among the forms of direct participation of citizens in law-making one of the most effective is the people's legislative initiative. At the same time, this form is an effective tool for citizens to control the legality of the legislature.

It is substantiated that the introduction of the right of people's legislative initiative at the level of the Constitution and laws of Ukraine, its practical application will promote more active participation of Ukrainian citizens in governing the state, increase their interest in getting acquainted with bills, encourage their position. This will help raise the level of political and legal culture in Ukraine.

In the article we come to the conclusion that public participation in lawmaking is a single constitutional and legal institution, complex in its structure

and external actual manifestation. In addition, it is noted that such an institution has a political and legal nature, since it is closely related to the political legal personality of the people as the source and bearer of power and sovereignty. The need for constitutional and legal determination of both the category itself and its content stems from the need for full realization of such a right and achievement of the end result.

The article presents the author's understanding of the category of public participation in lawmaking in two dimensions: in the broad - political and legal - sense, the right of the people to participate in lawmaking is the access of citizens who have the right to vote to the lawmaking processes guaranteed by the State in any way enshrined or determined by international legal acts ratified by the Parliament of the State, as well as by domestic national legislation;

in the narrow - constitutional and legal - sense, the right of the people to participate in lawmaking is the access of a legally defined number of voters, directly or through civil society institutions, guaranteed by the state to any of the lawmaking procedures, including by acting as a subject of legislative initiative and exercising the right of referendum democracy.



The author emphasizes that legislative initiative and referendum are constitutional and legal categories known to national legislation as opposed to other forms of people's participation in lawmaking, including through the «people's veto». Explaining the division of approaches into political and legal and constitutional and legal, the author proceeds from the understanding that participation of the people in lawmaking is, on the one hand, their objective natural right, and on the other hand, a requirement of modern democratic processes when the State acts as a guarantor of the fullness of civil rights and freedoms. In addition, the author notes that the right of the people is one of the forms of democracy manifestation, which is a political and legal phenomenon in its essence.

**Key words:** people's right, people's legislative initiative, referendum, legislative process, plebiscite, people's veto, direct democracy.

#### Список використаних джерел:

1. Участь громадськості у законодавчому процесі: інформаційно-аналітичне дослідження / за ред. А. М. Євгенєвої. Київ, 2006. 48 с.
2. Конституція України: Закон України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96%D0%B2%D1%80#Text> (дата звернення 30.11.2021).
3. Про всеукраїнський референдум: Закон України від 26.01.2021 р. № 1135-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1135-20#Text> (дата звернення 30.11.2021).
4. У справі за конституційними поданнями Президента України про офіційне тлумачення положень частин другої, третьої статті 5, статті 69, частини другої статті 72, статті 74, частини другої статті 94, частини першої статті 156 Конституції України (справа про прийняття Конституції та законів України на референдумі) : рішення Конституційного Суду України від 16.04.2008р. №6-рп/2008. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v006p710-08#n54> (дата звернення 30.11.2021).
5. Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності : Закон України від 11.09.2003 р. № 1160-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1160-15#Text> (дата звернення 30.11.2021).
6. Проект Закону про внесення змін до статті 93 Конституції України (щодо законодавчої ініціативи народу) від 29.08.2019р. № 1015 URL: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=66254](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=66254) (дата звернення 30.11.2021).
7. Висновок Конституційного Суду України у справі за конституційним зверненням Верховної Ради України про надання висновку щодо відповідності законопроекту про внесення змін до статті 93 Конституції України (щодо законодавчої ініціативи народу) (реєстр. № 1015) вимогам статей 157 і 158 Конституції України, URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v005v710-19#Text> (дата звернення 30.11.2021).
8. Окрема думка судді Конституційного Суду України Мельника М.І. стосовно Висновку Конституційного Суду України від 13 листопада 2019 року № 5-в/2019. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/nk05d710-19#Text> (дата звернення 30.11.2021).

Гураленко Н. А.

*доктор юридичних наук, професор кафедри теорії права та прав людини  
Чернівецький національний університет імені Юрія Федьковича*

## АКСІОЛОГІЧНІ ОСНОВИ СУЧАСНОЇ РЕЛЯЦІЙНОЇ ТЕХНІКИ

**Постановка проблеми.** Інтегративний підхід до розуміння права, взагалі, і до розуміння юридичної методології, зокрема, розпадається на розгляд відповідного предмета у трьох вимірах: аналітичному, нормативному і емпіричному. Нормативний вимір, зі свого боку, має два субвиміри: деонтологічний і аксіологічний, що дозволяє говорити про деонтологічно-нормативний вимір і аксіологічно-нормативний вимір.

Реляційна техніка як складова частина юридичної методології може бути досліджена як інтегративно, так і в рамках якогось одного виміру чи субвиміру. Аксіологічно-нормативний вимір в наші дні набуває все більшого значення, проте він досі тільки незначною мірою перетинається з реляційною технікою. Так порушується питання про аксіологічні основи реляційної техніки, а намагання знайти на них відповідь, яка все ще відсутня, свідчить про актуальність обраної теми для дослідження.

**Аналіз наукових публікацій.** Стан, в якому перебуває дослідження питання в Україні про аксіологічні основи реляційної техніки, є двояким. З одного боку, реляційна техніка як така тільки набуває дедалі більшого значення, про що свідчать дослідження таких авторів, як: О. Г. Степенюк, В. В. Трутень, Р. А. Майданик, С. В. Савчук та ін., які опираються при цьому на твори таких німецьких авторів, як: Г. Даубеншпек, П. Катко, П. Заттельмахер, В. Зірп, В. Шушке, К.-Ф. Штукенберг, Ф. Ранієрі, Хр. Фішер, М. Ребіндер та ін. З іншого боку, аксіологія права як складова частина філософії права і інтегративної юридичної методології є темою, яка приковує до

себе увагу не тільки впродовж століть, а й, без сумніву, і тисячоліть, оскільки право, на думку ще римських юристів, – це мистецтво добра і справедливості, або, точніше – слушності. Так, відповідну проблематику досліджували такі автори, як: К. Ларенц, О. В. Настасійчук, К.-В. Канаріс, Т. Рім, Д. Леєнен, Р. Алексі, С. І. Максимов, Т. І. Дудаш, О. О. Уварова, М. І. Козюбра, С. П. Рабінович, А. А. Козловський, Р. Ціммерман і багато інших дослідників. Відкритим, однак, виявляється питання, яке винесене нами в заголовок цієї статті, тобто питання про аксіологічні основи реляційної техніки.

**Мета статті** – оцінити перспективи залучення аксіологічних практичних понять до сучасної реляційної техніки. Для досягнення цієї мети слід розглянути такі питання, як: яка теорія норм (і принципів) та відповідна їй теорія форм застосування права використовуються в юриспруденції оцінок К. Ларенца, і які перспективи залучення здобутків цих теорій до сучасної реляційної техніки.

**Виклад основного матеріалу.** Належна відповідь на ці запитання ґрунтується на понятті практичних понять і їхньому поділі на три частини, який був запропонований Г. Г. фон Врігтом, якого можна вважати засновником деонтичної логіки [1, с. 9-10]. При цьому важливо врахувати, що правова наука є насамперед практичною дисципліною, оскільки її керівне питання гласить, що саме є повинним в дійсних або вигаданих випадках [2, с. 26]. Зі свого боку, існує тісний зв'язок між правовою наукою і юридичним дискурсом, який є, на думку Р. Алексі, особливим випадком загального практичного дискурсу. Це обґрун-

товується тим, що (1) в юридичних дискусіях йдеться про практичні питання, тобто про те, що потрібно робити або від чого потрібно утримуватися, і що (2) про ці питання дискутують із претензією на правильність. Про особливий випадок йдеться тому, що юридична дискусія (3) відбувається за обмежувальних умов згаданого типу [3, с. 263]. В такому разі на юридичний дискурс можна дивитися дуже по-різному. Такий спосіб розгляду може бути емпіричним, аналітичним або нормативним.

Він є *емпіричним* тоді, коли відповідна теорія є частиною теорії вчинення юридичних, особливо суддівських дій, яка має розроблятися методами соціальних наук. Він є *аналітичним* тоді, коли в ньому йдеться про логічну структуру аргументів, які фактично трапляються або є можливими. Він є, нарешті, *нормативним* тоді, коли висуваються і обґрунтовуються критерії для раціональності юридичних дискурсів. У традиційній юридичній методології ці три способи розгляду змішуються. [3, с. 32-33] Нас далі буде цікавити, передусім, нормативний спосіб розгляду, або краще сказати нормативний вимір [2, с. 25], - причому переважно аксіологічна проблематика такого виміру.

Тепер можна сказати, що, на думку фон Врігта, практичні поняття розпадаються на три групи: групи деонтологічних, аксіологічних і антропологічних понять. *Аксіологічні* поняття характеризуються тим, що їхнім основним поняттям є не веління чи належне, тобто не поняття обов'язку, а поняття добра або доброго. [2, с. 126] Це веде до того, що особливого значення набуває поняття (позитивної) цінності, оскільки воно еквівалентне поняттю добра, блага, доброго. Якщо деонтологічні практичні поняття ведуть до формування теорії принципів [2, с. 71-157], то аксіологічні практичні поняття – до побудови теорії цінностей. Причому можна погодитися з тим, що теорія принципів – це теорія цінностей, очищена від хистких припущень [2, с. 18]. Теорія принципів і теорія цінностей можуть як співіснувати, так і замінювати одна

одну. Особливо цікавим в контексті реляційної техніки є останній варіант тоді, коли теорія принципів замінює теорію цінностей. Саме на нього ми і будемо далі орієнтуватися.

Аксіологічний вимір права, тобто погляд на право як на аксіологічну систему, а саме як на систему цінностей, або систему аксіологічних норм (про ці норми див. [2, с. 132]), в останні десятиліття в Німеччині розробляється в рамках такого традиційного методологічного напрямку, як юриспруденція оцінок (К. Ларенц і його наукова школа) (про напрямки див. [4, с. 109-139; 5, с. 179-181; 6, с. 541-608; та ін.]).

Так, Я. Шредер, провідний історик юридичної методології, розрізняючи в рамках традиційного методологічного вчення дві теорії: суб'єктивну і об'єктивну, і ототожнюючи останню з юриспруденцією оцінок, пише про неї таке: згідно з традиційним уявленням про правозастосування, тлумачення закону цілковито перебуває на передньому плані. Із правильною інтерпретації, тобто із витлумачення сенсу за допомогою граматичних, історичних, систематичних і телеологічних допоміжних засобів, відразу впливає у нормальний спосіб також вирішення випадку. Тільки тоді, коли закон має прогалини або мусить корегуватися, потрібні подальші правила. Такий погляд на речі залишається панівним в Німеччині також і після 1945 року. При цьому, продовжується спір між «об'єктивною» і «суб'єктивною» теорією тлумачення. Його не можна вирішити, власне кажучи, за допомогою аргументів, оскільки в ньому наштовхуються один на одного два різні поняття права. Ідеалістичний погляд мусить віддавати перевагу «об'єктивному» актуально розумному і справедливому тлумаченню, позитивістськи-емпіричний – «суб'єктивному» згідно з волею історичного законодавця. Відповідно до такого, що зросло значення ідеї права в модифіковано-позитивістському понятті права післявоєнного часу, «об'єктивна» теорія посилюється після 1945 року. Такий, що продовжує існувати взаємозв'язок з ідеальним елемен-

том в новому понятті права, стає виразним у таких важливих репрезентантів «об’єктивної» теорії, як Гельмут Коїнг, Карл Ларенц, Франц Бідлінські і Клаус-Вільгельм Канірас. Об’єктивна теорія – це ядро так званої «юриспруденції оцінок», яка ще в 1991 році характеризується як «майже безспірна і визнана особливо в юдикатурі» [7, с. 120]. Вона вважається таким, що відповідає духу часу, подальшим розвитком юриспруденції інтересів, з якою її, щоправда, уже сполучає не багато що. Колишнє «історичне дослідження інтересів» (суб’єктивна теорія) відступає назад порівняно з пошуком «об’єктивно» розумного сенсу закону. Тепер в «оцінках» норм закону вбачають деякий, принаймні спробований, вираз справедливості [8, с. 16, 21] і мають схильність, поза межами позитивного права, до утворення «об’єктивно» розумних, не-позитивних *принципів*, основою яких повинні бути передусім «природа речі» і «етико-правові» постулати. Головна проблема юриспруденції оцінок, - знайти справедливі оцінки за межами позитивного права, - залишається у підсумку нерозв’язаною. [5, с. 180-181] Ми в цілому погоджуємося в прикінцевою оцінкою Я. Шредером юриспруденції оцінок, або аксіологічної юриспруденції.

Так, напрошується питання про поняття цінності. Цікаву теорію цінності пропонує Р. Алексі в рамках згаданого вище очищення від хистких припущень. Стає зрозуміло, що порівняння цінності та принципу має велике практичне значення, в т.ч., як ще буде сказано нижче, в контексті реляційної техніки. Так, Р. Алексі зауважує, що як *предмет* оцінювання годяться дуже різні речі. Оцінюватися, з-поміж іншого, можуть природні об’єкти, артефакти, мисленнєві витвори, події, дії і стани. *Критерії* оцінювання також мають різноманітний характер. Критерії оцінювання можуть колідувати. Якщо вони колідують, то їх потрібно співвіднести з метою приведення до *загального оцінювання* певного предмета. Про якийсь стан правового регулювання не можна сказати, що він є цінністю. Як пред-

мет оцінювання, він має цінність, причому різну цінність залежно від того, виходячи з якого із критеріїв, які колідують, про нього судити. Не предмети, а *критерії оцінювання* є тим, що слід називати «цінністю». Це відповідає не тільки систематичним міркуванням, але й загальному слововжитку. Оцінювання можуть спиратися на один критерій оцінювання або на декілька критеріїв оцінювання. Як правило, оцінюють за декількома критеріями, між якими мусять зважувати, оскільки їм пасує зустрічний характер. Класифікація як «добре» є тоді вираженням загального оцінювання. Застосування критеріїв оцінювання, між якими мусить зважувати, відповідає застосуванню *принципів*. «*Критеріями для оцінювань*» можна називати тільки такі критерії для оцінювання, які можуть бути зважені. Принципам відповідають критерії оцінювання. Якщо додати ще одне термінологічне закріплення, що «цінностями» слід називати тільки критерії оцінювання, то можна зробити, використовуючи термін «норма» як загальне поняття, поділ на деонтологічні і аксіологічні норми. [2, с. 130-132]

Історія юриспруденції оцінок дозволяє констатувати, якщо говорити і далі словами Я. Шредера, що найвпливовішою методичною книгою після 1945 року є «Методологія правової науки» Карла Ларенца від 1960 року [9]. Свій підручник Ларенц раз у раз переробляв і дотримувався новітнього розвитку, не відмовляючись при цьому від своїх основних уявлень. В «систематичній частині» «Методології» застосування, тлумачення і дальше творення права охоплюють дещо більше, ніж половину тексту. Що стосується справи, то Ларенц хоч і намагається дати «синтез» між «об’єктивною» і «суб’єктивною» теорією, але бачить ціль тлумачення разом з «об’єктивною» теорією у підсумку у «з’ясуванні (сьогодні) міродатного, отже, «нормативного» сенсу закону». Цим він стає, мабуть, найважливішим репрезентантом «юриспруденції оцінок». На її центральну проблему, як, власне кажучи, повинні бути встановлені оцінки, він

відповідає посиланням на «природу речі», «„основні думки“ і етико-правові принципи цього певного правопорядку» і «загальну (універсальну) ідею права». Також, у випадку з проблемою праводавітворення *contra legem* він не фіксується на певній філософії права, а намагається дати способи утворення груп випадків, у яких все повинно залежати, відволікаючись від «невідкладної потреби правового обороту», знову від природи речі і етико-правових принципів. Великий успіх підручника Ларенца, мабуть, пояснюється передусім його повнотою, його багатством думок і гарних прикладів. До цього додається вправність Ларенца в формулюваннях і його ясний спосіб написання. [5, с. 184-185]

Викладене вище, а також аналіз останнього, шостого видання «Методології» К. Ларенца 1991 року [7], дозволяє сказати, що його теорія норм і принципів (пор. протиставлення, наприклад, у заголовку «Розв'язання колізій норм та принципів завдяки «зважуванню благ» [7, с. 404]) є доволі складною теорією, в якій існує і поділ норм на норми, що здатні бути використані в процесі субсумції (про цей звичайний випадок див. [7, с. 271-278]), і норми, які не здатні бути використані в процесі субсумції (типи) (про це див. [7, с. 460-473]). Так, наприклад, в останньому випадку К. Ларенц вважає, що звичай обороту є «соціально-типовими формами поведінки», які загалом здійснюються належними до певної суспільної групи особами й стосуються безпосередньо або опосередковане ділового обороту. Вони стають «нормами» завдяки тому, що до них відсилає закон або, в окремому випадку, договір [7, с. 464]. Про те, що норми-типи не є здатними до субсумції свідчить їхня природа, яка полягає в тому, що принаймні деякі з типових елементів можуть змінюватися від справи до справи чи в окремій справі бути відсутніми, причому належність до типу не мусила б відпадати. Сукупність цих елементів можна розуміти як «рухому систему» в тому сенсі, в якому Вільбург ввів це поняття в правознавство. [7, с. 469] Рухомі ж елементи норми не

здатні бути використані в процесі субсумції, оскільки це суперечило б її природі.

Принципи у К. Ларенца також демонструють дуальний характер: з одного боку, він прихильно ставиться до теорії принципів як велінь оптимізації Р. Алексі [7, с. 475], застосування яких в процесі зважування у останнього автора веде до утворення «норми для вирішення» в сенсі Є. Ерліха [10, с. 33], яка може стати елементом в субсумції. З іншого боку, теорія принципів К. Ларенца, як вже показано вище, не обмежується реєстрацією теорії принципів Р. Алексі (про це див. [7, с. 474-481]), що веде до того, що питання конкретизації принципів, у напрямку формування здатних до субсумції норм у К. Ларенца, є відкритим. Для реляційної техніки, відмітимо відразу, це створює значні проблеми.

Що стосується зважування як однієї із двох форм застосування права (див. розрізнення у Р. Алексі [11]), то слід сказати, що К. Ларенц не створює завершеної теорії зважування, незважаючи на те, що відповідне питання його спеціально цікавило (див. [12]). Так, К. Ларенц вважає, що «зважування благ в окремій справі» є методом дальшого творення права тому, що воно служить розв'язанню нормативних колізій, для яких бракує виразного правила в законі, щоб відмежувати області застосування норм, що перетинаються, і завдяки цьому конкретизувати права, обсяг яких залишився відкритим. Оскільки, однак, щоразу вимагається врахування сукупних обставин окремої справи, які ніколи не є однаковими в усьому, то не може очікуватися, що згодом утворяться тверді правила, які уможливили б просту субсумцію окремої справи. Порівняння справ уможливорює аналогію й, можливо, певну типізацію справ; «зважування» благ полегшується завдяки цьому, але не робиться непотрібним. [7, с. 413]

Зважування благ – це один із способів, а саме аксіологічний спосіб відповіді у підсумку на так зване практичне питання, тобто питання про те, яка поведінка є обов'язковою, забороненою або дозволеною. Реляційна тех-

ніка – це форма, в якій така відповідь може бути надана. В теперішній час як теорія зважування благ, так і реляційна техніка самі по собі є добре розробленими дисциплінами, що мають і теоретичне, і практичне значення. Проте, що теорія зважування благ саме так може бути охарактеризована свідчить її розвиток в рамках наукової школи К. Ларенца, який був здійснений Т. Рімом, автором інтегративної (в сенсі сполучення зважування і субсумції) теорії. Так, Т. Рім вважає, що моделі субсумції протиставляється модель зважування як альтернативна процедура правозастосування або добування права: тоді як субсумція відбувається при застосуванні правил, зважування є методом для застосування правових принципів. [2, с. 77 і далі] Правові принципи розуміються в цьому контексті як особливий різновид правових норм, які не постановляють ніякого безумовного правового наслідку, а лише містять оптимізаційні веління, які потребують для своєї актуалізації зважування стосовно інших, при нагоді колізійних оптимізаційних велінь. І справді, зважування відбувається логічно-структурно повністю іншим способом, ніж субсумція, і є щодо цього *aliud* (чимось іншим). Це можна упізнати уже в тому, що зважування не є логічно примусовою операцією, яка породжує строго детерміністським способом однозначний результат. Попри все те було б занадто поверхово називати обидві операції альтернативними операціями праводобування, із яких залежно від структури відповідної норми може бути застосована то одна, то інша. Скоріше, різні процеси зважування інтегровані в субсумційний процес правозастосування. Модель субсумції уявляється, згідно з цим, великою лінією правозастосування, яку ми маємо перед собою незважаючи на всякі зважування, тоді як у разі окремих кроків, – утворення більшого засновку, утворення меншого засновку і субсумції, – щораз можуть бути потрібними деліберативні рішення. Тому обидва методи не є альтернативними методами праводобування або правозастосування на тому самому рівні,

а виконують всередині єдиного процесу правозастосування різні завдання і у такий спосіб взаємодоповнюються. [13, с. 6-7]

Отже, нами показано, що юриспруденція оцінок К. Ларенца – це традиційний методологічний напрямок, в центрі уваги якого перебувають аксіологічні практичні поняття як елемент нормативного виміру права. Особливістю цієї юриспруденції є теорія норм і принципів, яка орієнтується передусім на формування норм, які не є здатними до субсумції. Цій теорії кореспондує в процесі розвитку юриспруденції оцінок інтегративна (Т. Рім) теорія зважування благ, тобто теорія, в якій питання субсумції і зважування як форм застосування права тісно переплітаються.

Реляційна техніка – це комбінована навчальна методика, яка зосереджена, з одного боку, на підготовці реферату, складного експертного висновку (вотума) і присуду (Г. Даубеншпек [14], В. Шушке [15; 16] та ін.), а з іншого боку, на вмінні складати простий експертний висновок в експертному стилі опрацювання правової справи (докладно про останнє див. [17]). Простий експертний висновок стосується тільки матеріального права, складний – як матеріального, так і процесуального. Сучасною реляційною технікою можна вважати реляційну техніку з другої половини XIX століття і дотер. Це пояснюється переходом від письмового судового процесу до усного, який відбувається в Німеччині в XIX столітті. Нам достатню навести таке загальне уявлення про те, що таке реляційна техніка: йдеться про як простий, як і доцільний організаційний захід для поділу праці в колегіально укомплектованих органах, які виносять вироки: справа, яка вирішується в колегії, готується одним або двома доповідачами (референтами) і пропонується іншим так, щоб вони були здатні ухвалити щодо цього обґрунтоване рішення. Ця призначена для колег доповідь (Bericht) (реляція) дотримувалася певної схеми, в якій потрібно було викладати релевантні питання. Складовою частиною цих реляцій завжди

була, – оформлена за правилами класичної риторики, – доповідь справи (*species facti*) з історією процесу і витягом із документів, експертний висновок, який веде до пропозиції рішення, і який був структурований акціонно-юридично, отже, запитував про позовні вимоги, про конклюдентність (*Schlüssigkeit*), доведення і заперечення (*quae sit actio? an sit fundata? an sit probata? an sit exceptione elisa?*), – майже до сьогодні відома послідовність. Обмеження розв'язанням, необхідним для вирішення окремої справи, є практичною потребою, оскільки мета реляції полягала в тому, щоб позбавити решту членів колегії читання часто надзвичайно об'ємних актів і, отже, заощадити час. (К.-Ф. Штукенберг) [18, с. 169-170].

Слід сказати, що найновіша реляційна техніка все ще не віддає належне теорії зважування принципів і/або благ. Про це свідчить, зокрема, той факт, що хоч у виданні посібника Г. Даубеншпека 2023 року у рубриці про правознаходження [16, с. 47-66] і згадуються поряд з тлумаченням такі елементи дальшого творення права (про це поняття докладно див. [19]), як наповнення невизначених норм і надолуження неповних норм, проте серед форм застосування до уваги береться тільки субсумція, а зважування в цілому і загалом ігнорується.

Отже, реляційна техніка і теорія зважування благ можуть поєднуватися в процесі креативного обґрунтування умов застосування правової норми, яка утворюється в результаті зважування благ. Таке креативне обґрунтування полягає в тому, що, по-перше, потрібно навести аргументи на користь того, що належне правове регулювання є або відсутнім, або неправильним. По-друге, потрібно продемонструвати процес і результат зважування благ. І, по-третє, застосування норми, яка утворена в процесі зважування благ, так, як це звичайно відбувається в реляційній техніці.

Викладе вище демонструє, що залучення здобутків юриспруденції оцінок К. Ларенца та ін. до реляційної техніки навряд чи можливе,

оскільки, по-перше, найновіша інтегративна модель аксіологічної юриспруденції є дуже складною, що створює непереборні труднощі в перенесенні її з абстрактної і теоретичної площини в конкретну і практичну площину навчальної методики; по-друге, кращі можливості можуть бути запропоновані в процесі залучення до реляційної техніки не аксіологічних, а деонтологічних практичних понять.

**Висновки.** Юриспруденція оцінок К. Ларенца і його наукової школи може вважатися, із певними зауваженнями, аксіологічною основою сучасної реляційної техніки. Причому теорія норм і теорія принципів в ній буде мати дуалістичний характер: норми в такій юриспруденції оцінок є і здатними до субсумції у звичайному випадку, і нездатними до субсумції (теорія типів), а принципи розуміються і як веління оптимізації в сенсі Р. Алексі, які ведуть до утворення норми для вирішення, яка здатна бути субсумована, і як не веління оптимізації, а як відображення ідеї права тощо, причому вони потребують конкретизації. Методологія юриспруденції оцінок знає як субсумцію, так і зважування благ. Причому інтегративна теорія зважування Т. Ріма являє собою фундаментальну теорію, яка все ж може сприяти розвитку сучасної реляційної техніки.

Головним недоліком залучення аксіологічних практичних понять до реляційної техніки є його менша раціональність порівняно з раціональністю залучення деонтологічних практичних понять, яке має не тільки нормативний, як і у першому випадку, але й формально-аналітичний характер в теорії раціонального юридичного дискурсу Р. Алексі. Саме тому в процесі вибору між аксіологічною теорією К. Ларенца і деонтологічною теорією Р. Алексі, в контексті розвитку реляційної техніки, перевагу слід віддати останній теорії.

Подальшими кроками в дослідженні реляційної техніки є її аналіз в аспекті не тільки аксіологічних, але й інших практичних понять в сенсі Г. Г. фон Врігта.

### Анотація

Стаття спрямована на визначення ролі в сучасній реляційній техніці так званих аксіологічних практичних понять в сенсі Г. Г. фон Врігта, тобто таких понять, які орієнтуються на поняття добра або доброго. В статті аналізується один із аспектів тези Р. Алексі про те, що теорія принципів – це теорія цінностей, очищена від хистких припущень.

Оцінено перспективи залучення аксіологічних практичних понять до сучасної реляційної техніки. Для досягнення цієї мети розглядаються такі питання, як: яка теорія норм (і принципів) та відповідна їй теорія форм застосування права використовуються в юриспруденції оцінок К. Ларенца і які перспективи залучення здобутків цих теорій до сучасної реляційної техніки.

Показано, що юриспруденція оцінок К. Ларенца – це традиційний методологічний напрямок, в центрі уваги якого перебувають аксіологічні практичні поняття як елемент нормативного виміру права. Особливістю цієї юриспруденції є теорія норм і принципів, яка орієнтується передусім на формування норм, які не є здатними до субсумції. Цій теорії кореспондує в процесі розвитку юриспруденції оцінок інтегративна (Т. Рім) теорія зважування благ, тобто теорія в якій питання субсумції і зважування як форм застосування права тісно переплітаються.

Реляційна техніка в статті розуміється як комбінована методика, яка зосереджена, з одного боку, на підготовці реферату, складного експертного висновку (вотума) і присуду (Г. Даубеншпек та ін.), а з іншого боку, на вмінні складати простий експертний висновок в експертному стилі опрацювання правової справи. Простий експертний висновок стосується тільки матеріального права, складний – як матеріального, так і процесуального. Сучасною реляційною технікою вважається реляційна техніка з другої половини ХІХ століття і дотер.

Продемонстровано, що залучення здобутків юриспруденції оцінок К. Ларенца та ін. до реляційної техніки навряд чи можливе, оскільки, по-перше, найновіша інтегративна модель аксіологічної юриспруденції є дуже складною, що створює непереборні труднощі в перенесенні її з абстрактної і теоретичної площини в конкретну і практичну площину навчальної методики, по-друге, кращі можливості можуть бути запропоновані в процесі залучення до реляційної техніки не аксіологічних, а деонтологічних практичних понять.

**Ключові слова:** юридична методологія, теорія юридичної аргументації, К. Ларенц, Г. Даубеншпек, аксіологічні практичні поняття, добро, норми і принципи, зважування благ, юриспруденція оцінок, нормативний вимір

### Huralenko N. A. Axiological Basics of Modern Relational Technique

The article under studies aims at determining the role of the so-called axiological practical concepts in the sense of G. H. v. Wright (the concepts that are oriented to the notion of the good) in modern relational technique. It reveals one of the aspects of R. Alexy's hypotheses regarding the theory of principles: it is a theory of values purified from shaky assumptions.

The purpose of the article is to assess the prospects of involving axiological practical concepts in modern relational technique. In order to achieve this goal, it is essential to outline the following issues: which theory of norms (and principles) and the corresponding theory of forms of application of law are used in the jurisprudence of evaluation by K. Larenz and what are the prospects for incorporating the accomplishments of the above theories into modern relational technique.

The article points out that K. Lahrenz's jurisprudence of evaluation is a traditional methodological trend, which focuses on axiological practical concepts as an element of the normative dimension of law. The main peculiarity of this jurisprudence is the theory of norms and principles, which focuses primarily on the formation of norms that are not capable of subsumption. In the course of the development of the jurisprudence of evaluation, this theory is associated with the integrative (Th.



Riehm) theory of weighing benefits, i.e. the theory in which the issues of subsumption and weighing as forms of application of law are closely intertwined.

Relational technique is referred to in the article as a combined methodology, which focuses, on the one hand, on the preparation of an abstract, a complex expertise opinion (votum), and a decision (H. Daubenspeck and others), and on the other hand, - on the ability to draw up a simple expertise opinion in the expertise style of processing legal case. A simple expertise opinion regards only substantive law, whereas a complex one relates to both substantive and procedural law. Modern relational technique dates back to the second half of the XIX century and is still active today.

The article emphasizes that the involvement of the accomplishments of K. Larenz's jurisprudence of evaluation in relational technique is hardly possible. This is due to the fact that firstly, the latest integrative model of axiological jurisprudence is very complex. This, in turn, results in insurmountable difficulties in transferring it from the theoretical field to the practical plane of educational methodology. Secondly, better opportunities can be offered in the process of involving not axiological but deontological practical concepts in relational technique.

**Key words:** juridical methodology, theory of juridical argumentation, K. Larenz, H. Daubenspeck, axiological practical concepts, the good, norms and principles, weighing of benefits, jurisprudence of evaluation, normative dimension.

#### Список використаних джерел:

1. Alexy R. Theorie der Grundrechte. 1. Aufl. Baden-Baden : Nomos-Verlagsgesellschaft, 1985. 548 S.
2. Alexy R. Theorie der juristischen Argumentation. Die Theorie des rationalen Diskurses als Theorie der juristischen Begründung. Frankfurt am Main : Suhrkamp, 1991. 435 S.
3. Bydlinski F. Juristische Methodenlehre und Rechtsbegriff. 2., erg. Aufl. Wien ; New York : Springer, 1991. XV, 671 S.
4. Schröder J. Recht als Wissenschaft. Geschichte der juristischen Methodenlehre in der Neuzeit (1500-1990) Bd. 2 1933-1990. 3., überarb. und wesentlich erw. Aufl. München : C.H. Beck, 2020. XVIII, 347 S.
5. Rückert J. Methodik des Zivilrechts - von Savigny bis Teubner. 3., erweiterte Auflage. Baden-Baden : Nomos, 2017. 659 S.
6. Larenz K. Methodenlehre der Rechtswissenschaft. 6., neu bearb. Aufl. Berlin etc. : Springer, 1991. XVIII, 494 S.
7. Westermann H. Wesen und Grenzen der richterlichen Streitentscheidung im Zivilrecht. Münster, Westf. : Aschendorff, 1955. 40 S.
8. Larenz K. Methodenlehre der Rechtswissenschaft. Berlin : Springer, 1960. XI, 381 S.
9. Alexy R. Die logische Analyse juristischer Entscheidungen. Recht, Vernunft, Diskurs : Studien zur Rechtsphilosophie. Frankfurt am Main, 1995. S. 13-51.
10. Alexy R. On balancing and subsumption: A structural comparison. Ratio Juris. 2003. Vol. 16. Iss. 4. Pp. 433-449.
11. Larenz K. Methodische Aspekte der «Güterabwägung». Festschrift für Ernst Klingmüller. Karlsruhe, 1974. S. 235-248.
12. Riehm T. Abwägungsentscheidungen in der praktischen Rechtsanwendung Argumentation, Beweis, Wertung. München : Beck, 2006. XVIII, 281 S.
13. Daubenspeck H. Referat, Votum und Urtheil eine Anleitung für praktische Juristen im Vorbereitungsdienst. Berlin : Vahlen, 1884. VIII, 146 S.
14. Schuschke W. Zivilrechtliche Arbeitstechnik im Assessorexamen. Bericht, Votum, Urteil, Aktenvortrag. 35., neu bearb. Aufl. auf Grundlage des 1884 von Hermann Daubenspeck begr. und

- in der Folge von Paul Sattelmacher, Paul Lüttig, Gerhard Beyer und Wilhelm Sirp bearb. Werkes. München : Vahlen, 2013. XXII, 492 S.
15. Schuschke W. Zivilrechtliche Arbeitstechnik im Assessorexamen. Votum, Urteil, Aktenvortrag, Anwaltsgutachten. 36., neu bearbeitete Auflage. München : Verlag Franz Vahlen, 2023. XXVI, 484 S.
  16. Katko P. Bürgerliches Recht : schnell erfaßt. 6., überarb. und aktualisierte Aufl. Berlin [u.a.] : Springer, 2006. 323 S.
  17. Stuckenberg C.-F. Der juristische Gutachtenstil als cartesische Methode. Georg Freund et. al. (Hrsg.): Grundlagen und Dogmatik des gesamten Strafrechtssystems. FS für W. Frisch. Berlin, 2013. S. 165-186.
  18. Zimmermann R. Juristische Methodenlehre in Deutschland. Rabels Zeitschrift für ausländisches und internationales Privatrecht. 2019. Vol. 83. No. 2. S. 241-287.

УДК 343.226: 316.35

DOI <https://doi.org/10.32782/ln.2023.20.37>

**Назимко Є. С.**

*доктор юридичних наук, професор, перший проректор  
Донецького державного університету внутрішніх справ*

**Волобуєва О. О.**

*кандидат юридичних наук, професор, проректор  
Донецького державного університету внутрішніх справ*

**Пономарьова Т. І.**

*кандидат юридичних наук, завідувач науково-дослідної лабораторії  
з проблем запобігання кримінальним правопорушенням факультету № 3  
Донецького державного університету внутрішніх справ*

## **КРИМІНАЛІЗАЦІЯ НЕВИКОНАННЯ ОБМЕЖУВАЛЬНИХ ЗАХОДІВ, ОБМЕЖУВАЛЬНИХ ПРИПИСІВ АБО НЕПРОХОДЖЕННЯ ПРОГРАМИ ДЛЯ КРИВДНИКІВ ЯК СПОСІБ КРИМІНАЛЬНО-ПРАВОВОЇ ПРОТИДІЇ ДОМАШНЬОМУ НАСИЛЬСТВУ**

**Постановка проблеми.** Реформування кримінально-правової та кримінологічної політики передбачає врахування сучасних тенденцій суспільно небезпечної діяльності, зокрема, появу її нових форм та трансформацію існуючих. Однією із відносних новел кримінального законодавства стало закріплення кримінально-правової заборони на діяння, пов'язані із домашнім насильством, внаслідок чого в національному кримінальному законодавстві з'явилися такі склади кримінальних правопорушень як домашнє насильство та невиконання обмежувальних заходів, обмежувальних приписів або непроходження програми для кривдників. Обидва суспільно небезпечні діяння, не дивлячись на різний об'єкт та, відповідно, розташування в різних розділах чинного Кримінального кодексу України (далі – КК України), є взаємопов'язаними однією метою: захист громадян від кримінально протиправного посягання та перевиховання кримінального правопорушника (кривдника). Фактично, встановлення в ст. 390-1 КК України кримінальної відповідальності за невиконання обмежувальних заходів,

обмежувальних приписів або непроходження програми для кривдників стало одним із способів кримінально-правової протидії домашньому насильству.

**Аналіз останніх досліджень та публікацій.** Криміналізація невиконання обмежувальних заходів, обмежувальних приписів або непроходження програми для кривдників ставала предметом наукових праць таких вчених як О.М. Бандурка, В.І. Борисов, В.В. Голіна, О.М. Джу́жа, О.О. Дудоров, М.І. Панов, В.О. Туляков, М.І. Хавронюк та ін. Водночас кореляція такого протиправного діяння із домашнім насильством розглянуті в межах наук кримінально-правового циклу не в повній мірі, що і зумовлює актуальність обраної для дослідження теми.

**Метою статті** є розгляд значення криміналізації невиконання обмежувальних заходів, обмежувальних приписів або непроходження програми для кривдників як кримінально-правового заходу протидії домашньому насильству в контексті реформування кримінологічної та кримінально-правової політики України.

**Викладення основного матеріалу.** Відтак, в сучасних науках кримінально-правового циклу криміналізація має важливе значення з огляду на те, що саме цей правовий феномен надає можливість та визначає спосіб оцінки діяння як суспільно небезпечного та такого, який має каратись кримінально-правовим інструментарієм. В цьому контексті слушною є думка Д. О. Балобанової, яка вказує, що кримінально-правова заборона породжується об'єктивними потребами суспільства в охороні певних відносин, що містять у собі детерміністську / індетерміністську парадигму, кримінально-правову доктрину забезпечення особистої і соціальної безпеки від діянь, які завдають шкоду соціальним очікуванням [1, с. 45]. Підстави криміналізації утворюють у своїй сукупності соціологічний субстрат кримінально-правової норми, підтверджуючи тим самим генетичну природу кримінального права [1, с. 46]. Визначення співрозмірності потенційної суспільної небезпеки, котру може мати певне кримінальне правопорушення та необхідності збереження лаконізму кримінального законодавства спрямовано на врахування потенційної загрози, яка полягатиме у появі «мертвих» та «дрімаючих» норм, що створить підстави для декриміналізації діяння. Аналіз законотвірчої роботи з 2001 року надає підстави для констатації наявності в національному кримінальному законодавстві низки норм, які, фактично, передбачені виключно із урахуванням такої підстави криміналізації як виконання державою міжнародно-правових зобов'язань, водночас ці ж самі діяння не є відносно поширеними (зокрема, наприклад, відповідно до статистичних даних, викладених на сайті Офісу Генерального прокурора кримінальне правопорушення, передбачене ст. 142 КК України (незаконне проведення дослідів над людиною) з 2001 року майже не було зафіксовано). Враховуючи феномен наступності у праві, беззаперечним фактом є те, що підставами для декриміналізації у більшості випадків стає закріпленням кримінально-правового

захисту суспільних відносин, які в сучасних умовах цього не потребують, або переоцінка ступеню суспільної небезпеки діянь, які такими не є.

Водночас, криміналізація невиконання обмежувальних заходів, обмежувальних приписів або непроходження програми для кривдників, кримінальна відповідальність за що передбачено в ст. 390-1 КК України забезпечена всіма необхідними підставами. Проте низка теоретико-прикладних проблем, все ж таки, залишається невирішеною. Так, дослідники, наприклад звертають увагу на те, що якщо розглядати невиконання обмежувальних заходів, обмежувальних приписів або непроходження програми для кривдників як окремий прояв невиконання судового рішення, то можна побачити, що, на думку законодавця, діяння, передбачене у ст. 390-1 КК України, є менш небезпечним порівняно з невиконанням судового рішення, адже за останнє максимальне покарання дорівнює трьом рокам позбавлення волі (у разі відсутності кваліфікуючих ознак), тоді як максимальне покарання, передбачене санкцією ст. 390-1 КК України, дорівнює двом рокам обмеження волі. За ступенем тяжкості невиконання обмежувальних заходів, обмежувальних приписів або непроходження програми для кривдників відноситься до кримінальних проступків, тоді як невиконання судового рішення – до нетяжких злочинів. Фактично законодавець у ст. 390-1 КК України запровадив привілейований склад кримінального правопорушення, суспільна небезпечність якого ніяк не пов'язана із суспільною небезпечністю домашнього насильства. По-друге, відносна поширеність такого діяння не може обґрунтовуватися поширеністю домашнього насильства, адже це зовсім різні явища: особа, яка вчиняє домашнє насильство, не обов'язково буде ухилятися від виконання обов'язків, покладених на неї судом. Тобто це діяння є відносно поширеним, але прямого зв'язку його поширення з кількістю випадків домашнього насильства немає [2, с. 65]. Наведені

аргументи свідчать про те, що криміналізація кримінального правопорушення, передбаченого ст. 390-1 КК України першочергово була спрямована саме на забезпечення кримінально-правової протидії домашньому насильству без урахування безпосередніх підстав для криміналізації такого діяння. Варто також зауважити, що невиконання обмежувальних заходів, обмежувальних приписів або непроходження програми для кривдників було введено до кримінального законодавства одночасно із домашнім насильством відповідно до Закону України від 06.12.2017 № 2227-VIII «Про внесення змін до Кримінального та Кримінального процесуального кодексів України з метою реалізації положень Конвенції Ради Європи про запобігання насильству стосовно жінок і домашньому насильству та боротьбу з цими явищами».

Так, у ст. 53 Конвенції Ради Європи про запобігання насильству стосовно жінок і домашньому насильству та боротьбу з цими явищами передбачено, що сторони вживають необхідних законодавчих або інших заходів для забезпечення того, щоб належні обмежувальні або захисні приписи були доступними для жертв усіх форм насильства, які підпадають під сферу застосування цієї Конвенції. Сторони вживають необхідних законодавчих або інших заходів для забезпечення того, щоб обмежувальні або захисні приписи, зазначені в пункті 1, були: доступними для невідкладного захисту та без покладення неналежного фінансового або адміністративного тягаря на жертву; виданими на певний період або до їхньої зміни чи зняття; у разі необхідності виданими на основі *ex parte*, що має негайну дію; доступними незалежно від іншого правового провадження або на додаток до нього; дозволеними бути представленими в подальшому правовому провадженні. Сторони вживають необхідних законодавчих або інших заходів для забезпечення того, щоб порушення обмежувальних або захисних приписів, виданих відповідно до пункту 1, підлягало ефективним, пропорційним та переконливим кримінальним або

іншим юридичним санкціям [3]. Отже, *de facto* єдиною підставою для криміналізації невиконання обмежувальних заходів, обмежувальних приписів або непроходження програми для кривдників є виконання державою міжнародно-правових зобов'язань. Про це свідчить і те, що теоретично суспільна небезпечність такого кримінального правопорушення та його відносна поширеність не могли бути встановлені на момент криміналізації.

В пояснювальній записці до проекту Закону України «Про внесення змін до деяких законів України у зв'язку з ратифікацією Конвенції Ради Європи про запобігання насильству стосовно жінок і домашньому насильству та боротьбу з цими явищами» зазначено, що існує потужна міжнародно-правова база в галузі боротьби з насильством щодо жінок. Рада Європи також ухвалила низку рішень і дій, спрямованих на вирішення проблеми насильства щодо жінок, в першу чергу, План дій від 1995 р., Рекомендацію Rec (2002) Комітету міністрів державам-членам Ради Європи про захист жінок від насильства від 2002 р. і, нарешті, Конвенцію Ради Європи про запобігання насильству стосовно жінок і домашньому насильству та боротьбу з цими явищами, також відому як Стамбульська конвенція. Фактично, Стамбульська конвенція є найбільш повним і далекосяжним документом у цій галузі, оскільки у ній поєднано кращі світові стандарти та практики. Вона також відтворює сучасний погляд на права людини, який передбачає розуміння того, що боротьба з насильством стосовно жінок є обов'язком держави. Стамбульська конвенція набула чинності 1 серпня 2014 р. після її ратифікації 10 державами. Законопроект спрямований на імплементацію положення Стамбульської конвенції у національне законодавство, що дає можливість удосконалити кримінальне та кримінальне процесуальне законодавство України для боротьби з насильством стосовно жінок та домашнім насильством. Внесення запропонованих змін до законодавчих актів України дозволить запровадити додаткові заходи, спрямовані на створення запобіжних, захисних та караль-

них кримінально-правових механізмів боротьби з різним формами насильства стосовно жінок (згвалтуванням та іншими актами сексуального насильства, примусовим шлюбом, примусовим абортom чи стерилізацією та ін.), а також с домашнім насильством, чим буде забезпечено відповідність законодавства України сучасним європейським стандартам у цій сфері та нагальним потребам українського суспільства [4]. Отже, наведене підтверджує вищенаведену думку щодо підстав криміналізації такого діяння. Проте, із необхідністю виконання державою міжнародно-правових зобов'язань також пов'язана і необхідність кримінально-правової гарантії. Беззаперечним фактом є те, що передбачення у Загальній частині національного кримінального законодавства переліку обмежувальних заходів (ст. 91-1 КК України), а також встановлення в Особливій частині кримінально-правової заборони на невиконання обмежувальних заходів, обмежувальних приписів або непроходження програми для кривдників зумовлено необхідністю зменшення кількості кримінальних правопорушень, передбачених ст. 126-1 КК України. Однак, практика Європейського суду з прав людини (зокрема, наприклад рішення по справі «Левчук проти України» (Заява № 17496/19) [1]) свідчить про те, що не завжди обмежувальні приписи можуть бути достатнім заходом для здійснення термінової протидії, а інші, більш дієві способи, залишаються недоступними через відсутність нормативно визначеного порядку їх застосування (прикладом є виселення без надання громадянам іншого житлового приміщення, що передбачено ст. 116 Житлового кодексу України).

Вчені також звертають увагу на те, що установлення адміністративної відповідальності за поодинокі вчинення домашнього насильства зовсім не свідчить про неефективність протидії невиконанню обмежувальних заходів, обмежувальних приписів або непроходженню програми для кривдників, адже йдеться про неефективність протидії домашньому насильству, а не діянню, передбаченому у ст. 390-1 КК України. І тим більше

не може невиконання обмежувальних заходів, обмежувальних приписів або непроходження програми для кривдників виступати предикатним злочином по відношенню до систематичного домашнього насильства, адже все як раз навпаки: для застосування ст. 390-1 КК України необхідно встановити факт учинення домашнього насильства, за яке рішенням суду застосовуються відповідні заходи. Тож домашнє насильство (поодиноке або систематичне) виступає предикатним правопорушенням по відношенню до невиконання обмежувальних заходів, обмежувальних приписів або непроходження програми для кривдників. Про неможливість вирішення питання відповідальності за діяння, що розглядається, у межах інших галузей законодавства свідчить той факт, що намагання вирішити питання в межах цивільного законодавства, отримавши обмежувальний припис, натикаються на протидію та супротив із боку винної особи, яка не бажає дотримуватися відповідних обмежень, що призводить до необхідності звернення до норм кримінального законодавства [2, с. 66]. Позиції окремих вчених з приводу доцільності вважати невиконання обмежувальних заходів, обмежувальних приписів або непроходження програми для кривдників предикатом домашнього насильства є неогрунтованими через низку причин. По-перше, цей термін використовується, здебільшого, в межах кримінальних правопорушень у сфері господарської діяльності, зокрема – легалізації (відмивання) майна, отриманого злочинним шляхом. По-друге, вчинення кримінального правопорушення, передбаченого ст. 390-1 не входить до механізму домашнього насильства, що можна аргументувати об'єктом такого діяння та його відповідно логічним розташуванням у розділі, присвяченому кримінальним правопорушенням проти правосуддя. По-третє, із урахуванням положень вищенаведеного міжнародного договору, невиконання обмежувальних заходів, обмежувальних приписів або непроходження програми для кривдників є лише порушенням

алгоритму протидії домашньому насильству, а отже в причинно-наслідковому зв'язку знаходиться лише потенційний ризик зростання кількості кримінальних правопорушень, передбачених ст. 126-1 через низький рівень виховної роботи та кримінально-правового забезпечення запобігання злочинності. Саме тому помилковою є думка про можливість аргументувати суспільну небезпечність (як підставу криміналізації) кримінального правопорушення, передбаченого ст. 390-1 КК України суспільною небезпечністю та предикатним зв'язком із домашнім насильством.

**Висновки.** Таким чином, проведене дослідження дозволило підсумувати, що наразі підстави криміналізації невиконання обме-

жувальних заходів, обмежувальних приписів або непроходження програми для кривдників є лише відносно визначеними. Аналіз законодавчих та підзаконних нормативно-правових актів надав змогу констатувати відповідність такого діяння лише двом таким підставам: необхідність кримінально-правової гарантії та виконання державою міжнародно-правових зобов'язань. Водночас, суспільна небезпека такого діяння та його відносна поширеність залишаються недоведеними. Здебільшого, це зумовлено відсутністю можливості встановити безумовну кореляцію із кількісно-якісними показниками кримінальних правопорушень, пов'язаних із домашнім насильством.

#### Анотація

У статті розглядаються підстави криміналізації невиконання обмежувальних заходів, обмежувальних приписів або непроходження програми для кривдників у протидії домашньому насильству. Вказано, що враховуючи феномен наступності у праві, беззаперечним фактом є те, що підставами для декриміналізації у більшості випадків стає закріпленням кримінально-правового захисту суспільних відносин, які в сучасних умовах цього не потребують, або переоцінка ступеню суспільної небезпеки діянь, які такими не є. Криміналізація кримінального правопорушення, передбаченого ст. 390-1 КК України першочергово була спрямована саме на забезпечення кримінально-правової протидії домашньому насильству без урахування безпосередніх підстав для криміналізації такого діяння. Варто також зауважити, що невиконання обмежувальних заходів, обмежувальних приписів або непроходження програми для кривдників було введено до кримінального законодавства одночасно із домашнім насильством відповідно до Закону України від 06.12.2017 № 2227-VIII «Про внесення змін до Кримінального та Кримінального процесуального кодексів України з метою реалізації положень Конвенції Ради Європи про запобігання насильству стосовно жінок і домашньому насильству та боротьбу з цими явищами». Підсумовано, що наразі підстави криміналізації невиконання обмежувальних заходів, обмежувальних приписів або непроходження програми для кривдників є лише відносно визначеними. Аналіз законодавчих та підзаконних нормативно-правових актів надав змогу констатувати відповідність такого діяння лише двом таким підставам: необхідність кримінально-правової гарантії та виконання державою міжнародно-правових зобов'язань. Водночас, суспільна небезпека такого діяння та його відносна поширеність залишаються недоведеними. Здебільшого, це зумовлено відсутністю можливості встановити безумовну кореляцію із кількісно-якісними показниками кримінальних правопорушень, пов'язаних із домашнім насильством.

**Ключові слова:** обмежувальний захід, обмежувальний припис, терміновий заборонний припис, програма для кривдників, домашнє насильство, кримінальне правопорушення, запобігання та протидія домашньому насильству.

**Nazymko Ye. S., Volobuieva O. O., Ponomarova T. I. Criminalization of failure to adhere to restrictive measures, restrictive orders or failure to complete a program for offenders as a way of criminal law prevention of domestic violence**

The article considers the grounds for criminalization of non-compliance with restrictive measures, restrictive orders or non-compliance with the program for offenders in the fight against domestic violence. It is indicated that, taking into account the phenomenon of continuity in law, it is an indisputable fact that the grounds for decriminalization in most cases are the consolidation of criminal legal protection of social relations, which in modern conditions do not require this, or the reassessment of the degree of social danger of actions that are not such. Criminalization of the criminal offense provided for in Art. 390-1 of the Criminal Code of Ukraine was primarily aimed at ensuring criminal legal counteraction to domestic violence without taking into account the immediate grounds for criminalizing such an act. It is also worth noting that failure to comply with restrictive measures, restrictive orders or failure to complete a program for offenders was introduced into the criminal legislation at the same time as domestic violence in accordance with the Law of Ukraine dated 06.12.2017 No. 2227-VIII «On Amendments to the Criminal and Criminal Procedure Codes of Ukraine in order to implementation of the provisions of the Convention of the Council of Europe on the prevention of violence against women and domestic violence and the fight against these phenomena». It was concluded that currently the grounds for criminalization of non-compliance with restrictive measures, restrictive orders or non-completion of the program for offenders are only relatively defined. The analysis of legislative and subordinate regulatory legal acts made it possible to ascertain the compliance of such an act with only two such grounds: the need for a criminal legal guarantee and the state's fulfillment of international legal obligations. At the same time, the social danger of such an act and its relative prevalence remain unproven. For the most part, this is due to the lack of an opportunity to establish an unconditional correlation with quantitative and qualitative indicators of criminal offenses related to domestic violence.

**Key words:** restraining order, restraining order, urgent restraining order, program for offenders, domestic violence, criminal offense, prevention and counteraction of domestic violence.

**Список використаних джерел:**

1. Балобанова Д. О. Теорія криміналізації : дис. ... канд. юрид. наук за спеціальністю 12.00.08: кримінальне право та кримінологія, кримінальновиконавче право. Одеса : Одеська нац. юрид. академія, 2007. 228 с.
2. Удовиченко О.В. Дотримання передумов та принципів криміналізації під час установлення кримінальної відповідальності за невиконання обмежувальних заходів, обмежувальних приписів або непроходження програми для кривдників. *Правовий часопис Донбасу / Law journal of Donbass*. № 1(82). 2023. С. 63–67
3. Конвенція Ради Європи про запобігання насильству стосовно жінок і домашньому насильству та боротьбу з цими явищами. Конвенцію ратифіковано із заявами Законом № 2319-IX від 20.06.2022. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994\\_001-11#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_001-11#Text)
4. Пояснювальна записці до проекту Закону України «Про внесення змін до деяких законів України у зв'язку з ратифікацією Конвенції Ради Європи про запобігання насильству стосовно жінок і домашньому насильству та боротьбу з цими явищами». URL: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_2?pf3516=4952&sk1=9](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_2?pf3516=4952&sk1=9)
5. Рішення Європейського суду з прав людини. Справа «Левчук проти України» (Заява № 17496/19). URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/974\\_f92#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/974_f92#Text)



Кондратюк Л. В.

*аспірантка кафедри кримінального процесу та криміналістики  
Одеського державного університету внутрішніх справ*

## ВЗАЄМОДІЯ ПІД ЧАС РОЗСЛІДУВАННЯ ЗЛОЧИНІВ У СФЕРІ ЗЕМЕЛЬНИХ ВІДНОСИН

**Постановка проблеми.** Процес розслідування протиправних діянь передбачає колективну діяльність та комунікацію між багатьма суб'єктами, зокрема і тими, до прямих повноважень яких не належить здійснення такої діяльності, пояснюється це насамперед об'єктивною неможливістю проведення повноцінного «пошукового процесу» однією особою – слідчим та певною мірою необізнаністю останнім щодо специфіки окремих аспектів, пов'язаних з діяльністю у сфері земельних відносин. Вказане у свою чергу передбачає визначення форм та напрямів такої взаємодії, зважаючи на особливості вчинюваних злочинів, що й становить предмет нашого наукового пошуку.

**Стан дослідження проблеми.** Питання організації взаємодії під час розслідування різних видів кримінальних правопорушень завжди перебували у колі активної наукової уваги вчених. Зокрема цьому напряду присвятили свої наукові дослідження Г. Бондар, М. Борисенко, О. Волобуєва, В. Ковальов, С. Князев, В. Манюга, А. Марушев, О. Старченко, В. Топчій, О. Яковлев, Л. Щербина та інші науковці.

**Мета даної статті** полягає у визначенні та характеристиці основних форм та напрямів організації взаємодії під час розслідування злочинів у сфері земельних відносин.

**Виклад основного матеріалу.** Так, не зупиняючись доволі докладно на розгляді підходів до визначення категорії «взаємодія», зазначимо, що нам імponує визначення, наведене в науковій літературі, де вказано, що взаємодія, як найбільш організована і ефек-

тивна форма боротьби правоохоронних органів зі злочинністю, характеризується деякими основними властивостями. У зв'язку з цим вона розглядається як вищий ступінь консолідації сил і засобів правоохоронних і контролюючих органів, наділених законом відповідними повноваженнями (серед яких один з основних видів – взаємодія слідчого та оперативно-розшукових органів), у різних сполученнях участі залежно від виду злочину, що розслідується, складності завдань, які вирішуються, необхідності використання відповідних засобів, прийомів та методів. Правову основу взаємодії органів досудового розслідування з іншими органами та підрозділами становлять насамперед Кримінальний процесуальний кодекс України та Інструкція з організації взаємодії органів досудового розслідування з іншими органами та підрозділами Національної поліції України в запобіганні кримінальним правопорушенням, їх виявленні та розслідуванні, затверджена наказом Міністерства внутрішніх справ України від 07.07.2017 № 575[3]. Під формами такої взаємодії у криміналістиці традиційно розуміють встановлені законом і нормативно-правовими актами умови, способи та порядок спільної узгодженої діяльності слідчих та працівників оперативних підрозділів у кримінальному провадженні. Вибір конкретної форми взаємодії обумовлюється різними факторами – видом злочину, складністю кримінального провадження, кількістю епізодів, особливостями слідчих ситуацій та ін. [1, с. 19].

У криміналістичній літературі наводиться до одинадцяти різних класифікацій форм вза-

ємодії слідчого з оперативними працівниками у кримінальному провадженні [4, с. 126-127], однак основними є дві групи форм, які дещо умовно визначаються як процесуальні та організаційні (непроцесуальні, організаційно-тактичні). Процесуальними формами взаємодії є способи співпраці, які передбачені кримінальним процесуальним законодавством України та зводяться до проведення слідчих (розшукових) і негласних слідчих (розшукових) дій, а також оперативно-розшукових заходів. Відповідно, організаційними є форми, що прямо не передбачені Кримінальним процесуальним кодексом України, але витікають з положень відомчих нормативно-правових актів та практики роботи слідчих і співробітників оперативних підрозділів.

Найбільш поширеною формою взаємодії є надання слідчим письмових доручень про проведення слідчих (розшукових) та негласних слідчих (розшукових) дій та наступне їх виконання працівниками оперативних підрозділів. Правовою основою цієї форми взаємодії є положення п. 3 ч. 1 ст. 40, ст. 41 Кримінального процесуального кодексу України, а також Розділ VI Інструкції з організації взаємодії органів досудового розслідування з іншими органами та підрозділами Національної поліції України в запобіганні кримінальним правопорушенням, їх виявленні та розслідуванні, затверджена наказом Міністерства внутрішніх справ України від 07.07.2017 № 575[3]. Доручення надаються у письмовій формі, з найменуванням конкретного переліку слідчих (розшукових) та негласних слідчих (розшукових) дій, які потрібно виконати. Надання слідчим неконкретизованих доручень або доручень без встановленого строку їх виконання не допускається. Під час виконання доручень слідчого співробітники оперативного підрозділу користуються повноваженнями слідчого. Доручення слідчого є обов'язковими для виконання оперативним підрозділом, при цьому працівники оперативних підрозділів не вправі здійснювати процесуальні дії у кримінальному провадженні за

власної ініціативи або звертатися із відповідним клопотанням до прокурора або слідчого судді. Про стан виконання наданих письмових доручень працівники оперативних підрозділів письмово інформують слідчого та на його вимогу надають документи, що підтверджують обсяги проведеної ними роботи.

При розслідуванні злочинів у сфері земельних прав відносин оперативним співробітникам доцільно надавати доручення про проведення оглядів земельних ділянок, а також вилучення в ході обшуків різноманітної документації. Вчинення злочинів у сфері земельних відносин супроводжується створенням значної кількості документів, які досить часто зберігаються в різних органах державної влади та місцевого самоврядування. З метою унеможливлення їх знищення або приховання співучасниками злочину тактично вірно проводити їх огляд, який повинен обов'язково супроводжуватись їх фотографуванням чи зняттям копій. Як зазначається фахівцями, такий підхід набуває особливої актуальності в умовах активної протидії розслідуванню з боку кримінальних угруповань, які використовують свої корумповані зв'язки в усіх органах влади. Також працівникам оперативних підрозділів слушно доручати проведення допитів окремих осіб[8].

Окремою процесуальною формою є взаємодія слідчого з оперативним підрозділом при зупиненні досудового слідства з метою розшуку підозрюваного, який переховується від слідства і місцезнаходження якого невідоме. Вказана форма взаємодії при розслідуванні злочинів у сфері земельних відносин, як правило, не містить суттєвих особливостей і відбувається з дотриманням загальних положень ст. 281 Кримінального процесуального кодексу України та Розділу VIII Інструкції з організації взаємодії органів досудового розслідування з іншими органами та підрозділами Національної поліції України в запобіганні кримінальним правопорушенням, їх виявленні та розслідуванні, затверджена наказом Міністерства внутрішніх справ України від 07.07.2017 № 575[3].

Важливим є налагодження взаємодії при направленні оперативним підрозділом матеріалів за результатами оперативно-розшукової діяльності до органу досудового розслідування. Відповідно до ст. 7 Закону України «Про оперативно-розшукову діяльність» [6] підрозділи, які здійснюють оперативно-розшукову діяльність, зобов'язані виконувати письмові доручення слідчого про проведення оперативно-розшукових заходів. У разі виявлення ознак злочину оперативний підрозділ, який здійснює оперативно-розшукову діяльність, зобов'язаний невідкладно направити зібрані матеріали, в яких зафіксовано фактичні дані про протиправні діяння окремих осіб та груп, відповідальність за які передбачена Кримінальним кодексом України, до відповідного органу досудового розслідування в порядку, передбаченому Кримінальним процесуальним кодексом України. Ці матеріали, за умови відповідності їх умовам ст. 99 Кримінального процесуального кодексу України, є документами і можуть використовуватись у кримінальному провадженні як докази.

Окремою формою взаємодії є діяльність слідчо-оперативних груп. Оскільки положення чинного КПК України прямо не визначають їх статус і порядок діяльності (у ч. 2 ст. 39 КПК України мова йде лише про слідчі групи, які утворюються керівником органу досудового розслідування у складі кількох слідчих), цю форму взаємодії традиційно відносять до організаційних, хоча деякі автори розглядають її в якості процесуальної [1, с. 20].

Відповідно до Розділу V Інструкції, слідчо-оперативну групу очолює слідчий. Безпосередній контроль покладено на начальника слідчого підрозділу. Діяльність груп здійснюється на підставі затверджених територіального органу, підрозділу поліції планів, з щотижневим інформуванням працівниками оперативних підрозділів слідчого про стан виконання письмових доручень та запланованих заходів, із заслуховуванням їх результатів на оперативних нарадах.

Фахівцями справедливо зазначається, що створення груп у складних кримінальних про-

вадженнях зі значним обсягом роботи надає низку переваг стосовно інших форм взаємодії слідчих з оперативними співробітниками [11, с. 220-221].

Під час досудового розслідування у кримінальних провадженнях про злочини у сфері земельних правовідносин створення слідчо-оперативних груп є доцільним за наявності складних, багатоепізодних злочинів, з великою кількістю осіб, що становлять оперативний та процесуальний інтерес, у злочинах, що мають великий суспільний резонанс тощо.

При цьому необхідною умовою успішності діяльності таких груп є однакове розуміння членами слідчо-оперативної групи змісту тактичних завдань розслідування, чіткий розподіл обов'язків між її членами, узгоджене планування слідчих дій та оперативно-розшукових заходів, а також взаємний обмін отриманою інформацією на проміжних нарадах під керівництвом слідчого, своєчасне внесення коректив у план роботи групи [2, с. 106].

До непроцесуальних (організаційних) форм взаємодії зазвичай відносять обмін інформацією, спільний аналіз і оцінку оперативної обстановки, обговорення матеріалів кримінальних проваджень, надання рекомендацій щодо тактики і методики розслідування, узгоджене планування слідчих (розшукових) дій і негласних слідчих (розшукових) дій, складання і обговорення звітів слідчих та співробітників оперативних підрозділів про хід виконання запланованих заходів та тощо [1; 9; 10].

Виходячи з положень чинного кримінального процесуального та земельного законодавства, є підстави виділити три основні напрями взаємодії слідчого з контролюючими органами під час розслідування злочинів у сфері земельних відносин:

1) взаємодія під час розгляду матеріалів перевірок контролюючих органів, направлених до правоохоронних органів;

2) взаємодія під час призначення перевірок додержання вимог земельного законодавства при проведенні досудового розслідування;

3) взаємодія зі співробітниками контролюючих органів під час проведення окремих слідчих (розшукових) дій.

Для визначення особливостей цієї взаємодії слід звернутися до аналізу законодавства, яке регулює правовий статус контролюючих органів у сфері земельних відносин та визначає порядок здійснення державного контролю за використанням до охороною земель.

Застосування *першого напрямку взаємодії* допомагає слідчому визначитись із кваліфікацією вчиненого кримінального правопорушення, сприяє визначенню основних напрямів розслідування, висуванню версій, плануванню проведення окремих слідчих (розшукових) дій, негласних слідчих (розшукових) дій та тактичних операцій, вирішенню питання щодо необхідності залучення спеціалістів до проведення процесуальних дій та призначення необхідних експертів.

Щодо *другого напрямку взаємодії*, то слід зазначити, що протягом тривалого часу основною формою взаємодії слідчих та співробітників контролюючих органів під час розслідування злочинів у сфері земельних відносин залишалось призначення слідчими та прокурорами і, відповідно, проведення на вимоги слідчих і прокурорів перевірок додержання вимог земельного і природоохоронного законодавства. Кримінально-процесуальне законодавство надавало такі можливості. На момент прийняття нового Кримінального процесуального кодексу України редакція статей 36 та 40 передбачала повноваження прокурора та слідчого на призначення під час досудового розслідування перевірок і ревізій в порядку, передбаченому законом. На наш погляд, зазначені положення відображали дійсні потреби правозастосовної практики, сприяли ефективному розслідуванню злочинів, у тому числі у сфері земельних правовідносин, та не відбивались негативно на стані забезпечення прав і свобод учасників кримінального провадження.

Однак, відповідно до Прикінцевих положень Закону України «Про прокуратуру» від

14.10.2014[7] до Кримінального процесуального кодексу України внесено ряд змін, та зі статей 36 та 40 виключено норми, які прямо передбачали право прокурора та слідчого призначати проведення перевірок під час досудового розслідування.

Водночас п. 4 ч. 2 ст. 99 Кримінального процесуального кодексу України у чинній редакції передбачає, що до документів як доказів у кримінальному провадженні належать акти перевірок.

У зв'язку з цим, починаючи з 2015 року, у правозастосовній практиці склалася неоднозначна ситуація, коли за відсутності прямої вказівки на можливість призначення перевірки під час досудового розслідування слідчі (прокурори) продовжують призначати або в інший спосіб ініціювати проведення відповідних перевірок контролюючими органами, у тому числі під час розслідування злочинів у сфері земельних відносин. Аналіз слідчої та судової практики свідчить, що основними засобами, за допомогою яких призначаються (ініціюються) перевірки, є:

– винесення слідчим (прокурором) постанови з посиланням на загальні положення ст. ст. 36, 40 та 110 Кримінального процесуального кодексу України;

– звернення слідчим (прокурором) до слідчого судді з клопотанням про призначення позапланової перевірки з наступним виданням слідчим суддею ухвали про надання дозволу про проведення відповідної перевірки;

– направлення слідчими (прокурорами) до керівництва контролюючих органів листів про необхідність проведення відповідної перевірки з посиланням на загальні норми Кримінального процесуального кодексу України, законів України «Про Національну поліцію»[6], «Про прокуратуру».

На жаль, наведені засоби призначення (ініціювання) проведення перевірок контролюючими органами під час досудового розслідування не є такими, що повною мірою відповідають чинному кримінальному про-

цесуальному законодавству, а також часто не є ефективними, оскільки у переважній більшості випадків слідчим (прокурорам) відмовляють як слідчі судді (посилаючись на те, що чинний Кримінальний процесуальний кодекс України прямо не відносить до компетенції слідчого судді вирішення питання щодо надання дозволу на проведення перевірки), так і керівництво контролюючих органів (посилаючись на Закон України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» та відомчі нормативно-правові акти).

Що стосується *третього напряму взаємодії* слідчого з контролюючими органами при розслідуванні злочинів у сфері земельних відносин, то воно зазвичай зводиться до залу-

чення державних інспекторів у сфері державного контролю за використанням та охороною земель та державних інспекторів з охорони навколишнього природного середовища до участі в окремих слідчих (розшукових) діях в якості спеціалістів.

**Висновки.** Підсумовуючи викладене, можна звернути увагу на те, що основними формами взаємодії під час розслідування злочинів у сфері земельних відносин є: *по-перше*, взаємодія слідчого та працівників оперативних підрозділів; *по-друге*, взаємодія у складі слідчо-оперативних груп; *по-третьє*, взаємодія слідчого з органами державної влади та місцевого самоврядування; *по-четверте*, взаємодія слідчого з суб'єктами, які володіють спеціальними знаннями.

#### Анотація

У статті акцентована увага на особливостях форм та методів взаємодії під час розслідування злочинів у сфері земельних відносин. Наголошено, що у межах розслідування кримінальних проваджень взаємодія є найвищою формою консолідації відповідних суб'єктів. Звернута увага на аналізі відомчих нормативних документів, які регулюють особливості взаємодії підрозділів поліції під час розслідування кримінальних правопорушень. Проаналізовані розроблені у криміналістичній літературі класифікації щодо форм взаємодії між правоохоронними органами під час розслідування кримінальних правопорушень. Наголошено, що, наразі, основною формою взаємодії є надання слідчим відповідних доручень працівникам оперативних підрозділів щодо проведення слідчих дій. Детально розкрито процедуру надання та виконання таких доручень. Особлива увага звернута на зміст доручень, які можуть надаватись працівникам оперативних підрозділів під час розслідування кримінальних правопорушень у сфері земельних відносин. Окремо розглянуто особливості взаємодії під час зупинення кримінального провадження та розшуку особи, яка ухиляється від кримінального переслідування. Детально проаналізовано особливості взаємодії під час передачі зібраних оперативними підрозділами матеріалів слідчому для початку кримінального провадження. Особлива увага звернута на особливості створення та розподілу обов'язків у межах слідчо-оперативних груп, які створюються під час розслідування злочинів у сфері земельних відносин.

Додатково проаналізовано організаційні форми взаємодії, зокрема взаємний обмін інформацією між учасниками розслідування. Виокремлено та охарактеризовано основні напрями взаємодії слідчого із контролюючими органами під час розслідування злочинів у сфері земельних відносин.

**Ключові слова:** злочини у сфері земельних відносин; досудове розслідування; слідчий; взаємодія; слідчо-оперативна група.

#### Kondratyuk L. V. Interaction during the investigation of crimes in the field of land relations

The article focuses attention on the peculiarities of the forms and methods of interaction during the investigation of crimes in the field of land relations. It was emphasized that within the framework of the investigation of criminal proceedings, interaction is the highest form of consolidation of the relevant subjects. Attention is drawn to the analysis of departmental regulatory documents that

regulate the specifics of the interaction of police units during the investigation of criminal offenses. The classifications developed in the forensic literature regarding the forms of interaction between law enforcement agencies during the investigation of criminal offenses were analysed. It was emphasized that, at present, the main form of interaction is the provision of appropriate assignments by the investigators to the employees of the operational divisions regarding the conduct of investigative actions. The procedure for issuing and executing such orders is disclosed in detail. Special attention is paid to the content of orders that can be given to employees of operational units during the investigation of criminal offenses in the field of land relations. Peculiarities of interaction during the suspension of criminal proceedings and the search for a person evading criminal prosecution are separately considered. Peculiarities of interaction during the transfer of materials collected by operative units to the investigator for the initiation of criminal proceedings are analysed in detail. Particular attention is paid to the specifics of the creation and distribution of duties within investigative and operational groups, which are created during the investigation of crimes in the field of land relations.

Organizational forms of interaction were additionally analysed, in particular mutual exchange of information between the participants of the investigation. The main directions of interaction of the investigator with the controlling bodies during the investigation of crimes in the field of land relations are highlighted and characterized.

**Key words:** crimes in the field of land relations; pre-trial investigation; investigator; interaction; investigative and operational group.

**Список використаних джерел:**

1. Алексеев О.О. Розслідування окремих видів злочинів : навч. посіб. / О.О. Алексеев, В.К. Весельський, В.В. Пясковський. К. : Центр учбової літератури, 2014. 320 с.
2. Андрусенко С.В. Взаємодія слідчого з оперативними підрозділами ДСБЕЗ та УБОЗ на стадії порушення порушення кримінальних справ по злочинах, вчинених у сфері земельних відносин. *Актуальні проблеми держави і права*. 2008. № 44. С. 100-106.
3. Інструкція з організації взаємодії органів досудового розслідування з іншими органами та підрозділами Національної поліції України в запобіганні кримінальним правопорушенням, їх виявленні та розслідуванні : наказ Міністерства внутрішніх справ України від 07.07.2017 № 575. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0937-17>
4. Малюга В.М. Форми, види і тактичні засоби взаємодії слідчого у кримінальному провадженні. *Вісник кримінального судочинства*. 2016. № 1. С. 125-131.
5. Про Національну поліцію : Закон України від 02.07.2015 № 580-VIII. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/580-19>
6. Про оперативно-розшукову діяльність : Закон України від 18.02.1992 № 2135-XII. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2135-12>
7. Про прокуратуру : Закон України від 14.10.2014 № 1697-VII. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1697-18#n1002>
8. Протидія злочинам у сфері земельних відносин: навч. посіб. / С.В. Андрусенко, О.М. Бандурка, М.С. Рябченко та ін.; За заг. ред. С.М. Гусарова. Х. : ХНУВС, 2013. 170 с.
9. Сорока С.О., Римарчук Г.С. Взаємодія слідчого із співробітниками інших підрозділів під час досудового розслідування. *Вісник Національного університету «Львівська політехніка»*. 2015. № 825. С. 347-354.
10. Черков В.О. До питання про взаємодію прокурора, слідчого й оперативних підрозділів органів внутрішніх справ в умовах дії нового КПК України. *Вісник Луганського державного університету внутрішніх справ імені Е.О. Дідоренка*. 2012. № 4. 100-110.
11. Яковлев О. Взаємодія слідчого з оперативними підрозділами під час проведення слідчих (розшукових) дій. *Науковий часопис Національної академії прокуратури України*. 2017. № 1. С. 217-224.

УДК 342.9 (477)

DOI <https://doi.org/10.32782/ln.2023.20.39>

Анохін А.М.

*здобувач кафедри конституційного та адміністративного права  
Запорізького національного університету*

## АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ, ЯКІ ЗАБЕЗПЕЧУЮТЬ БЕЗПЕКУ ДОРОЖНЬОГО РУХУ

**Вступ.** Забезпечення безпеки дорожнього руху є одним із основних завдань органів публічної адміністрації, адже порушення Правил дорожнього руху, які спричиняють ДТП, є найбільш руйнівними факторами для суспільства, навіть у порівнянні із найбільш поширеними кримінальними злочинами. Щороку від ДТП в Україні гинуть тисячі осіб. Так, згідно із загальнодоступними даними за 30 років незалежності (станом на 2021 рік) в ДТП в Україні загинули майже 180 тисяч осіб. Тобто в середньому за один рік на дорогах втрачають життя до 6000 осіб, тобто в державі фактично йде неоголошена війна не свідомих водіїв та пішоходів проти співгромадян, які дотримуються Правил дорожнього руху.

Суб'єкти, які згідно із чинним законодавством повинні забезпечувати безпеку дорожнього руху мають достатньо широкі повноваження, проте на практиці спостерігається достатньо пасивна реакція публічної адміністрації на кричущі цифри статистики ДТП.

Враховуючи вищевикладене, актуальним напрямом наукової роботи є дослідження адміністративно-правових засад організації та діяльності суб'єктів забезпечення безпеки дорожнього руху в Україні.

Загальній характеристиці адміністративно-правових та інших засобів забезпечення безпеки дорожнього руху в Україні присвятили свою роботу В. Сокурєнко та А. Стрижак. Окремі адміністративно-правові засоби забезпечення безпеки дорожнього руху дослідила О. Салманова.

Зарубіжний досвід забезпечення безпеки дорожнього руху досліджували І. Горбачева,

Д. Козар, О. Шумейко та інші відомі науковці.

Адміністративно-правові засади діяльності органів публічної адміністрації є предметом дослідження таких відомих вчених-адміністративістів як В. Бевзенко, М. Віхляєв, П. Діхтієвський, В. Доненко, Т. Коломоєць, В. Колпаков, А. Комзюк, О. Кузьменко, Ю. Легеза, П. Лютіков, Р. Мельник, Д. Приймаченко, С. Стеценко, А. Школик та інших науковців.

Проте, питання адміністративно-правового регулювання діяльності суб'єктів забезпечення безпеки дорожнього руху досліджено фрагментарно, в рамках більш загальних тем, що актуалізує проведення даного дослідження з метою формулювання пропозицій щодо перспективних напрямів удосконалення чинного адміністративного законодавства та юридичної практики у сфері безпеки дорожнього руху.

**Постановка завдання.** Метою наукової публікації є дослідження стану адміністративно-правового регулювання діяльності суб'єктів забезпечення безпеки дорожнього руху та формулювання пропозицій щодо удосконалення норм адміністративного права та юридичної практики у даній сфері суспільних відносин.

Методологія даної публікації ґрунтується на поєднанні філософських (закону єдності та боротьби протилежностей, закону переходу кількісних змін у якісні, принципів об'єктивності та історизму), загальнонаукових (таких прийомів логічного методу як аналіз, синтез, дедукція та індукція, методу

порівняння, системного та структурно-функціонального методів), а також спеціально-юридичних методів дослідження (методів юридичної логіки та юридичної статистики, методу юридичної догматики як похідного від загальнонаукового аксіоматичного методу дослідження, а також методу юридичного моделювання з метою формулювання пропозицій щодо внесення змін до чинного адміністративного законодавства.

**Результати дослідження.** Система суб'єктів владних повноважень, до компетенції яких віднесено забезпечення безпеки дорожнього руху, включає: підрозділи Національної поліції, Державну службу України з безпеки на транспорті, служби безпеки дорожнього руху міністерств, інших центральних органів державної виконавчої влади, підприємств, їх об'єднань, установ і організацій.

Правовими засадами діяльності вказаних органів публічної адміністрації та їх структурних підрозділів є закони та підзаконні, відомчі нормативно-правові акти, які відповідають нормам міжнародного права та відносяться до системи адміністративного права (одним із обов'язкових суб'єктів правовідносин є орган публічної адміністрації).

Так, у відповідності до ст. 3 Закону України «Про дорожній рух» державне управління у сфері дорожнього руху та його безпеки здійснюється Кабінетом Міністрів України, спеціально уповноваженими на це центральними органами виконавчої влади, органами виконавчої влади в Автономній Республіці Крим, місцевими органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування [1].

Ключовим органом публічної адміністрації, який забезпечує безпеку дорожнього руху є поліція, адже згідно із ст. 23 Закону України «Про Національну поліцію» поліція відповідно до покладених на неї завдань:

- здійснює превентивну та профілактичну діяльність, спрямовану на запобігання вчиненню правопорушень;
- виявляє причини та умови, що сприяють вчиненню адміністративних правопорушень,

вживає у межах своєї компетенції заходів для їх усунення;

- вживає заходів з метою виявлення адміністративних правопорушень; припиняє виявлені адміністративні правопорушення;

- вживає заходів, спрямованих на усунення загроз життю та здоров'ю фізичних осіб і публічній безпеці, що виникли внаслідок учинення адміністративного правопорушення;

- здійснює своєчасне реагування на заяви та повідомлення про адміністративні правопорушення або події;

- у випадках, визначених законом, здійснює провадження у справах про адміністративні правопорушення, приймає рішення про застосування адміністративних стягнень та забезпечує їх виконання;

- доставляє у випадках і порядку, визначених законом, затриманих осіб, які вчинили адміністративне правопорушення;

- вживає заходів для забезпечення публічної безпеки і порядку на вулицях, площах, у парках, скверах, на стадіонах, вокзалах, в аеропортах, морських та річкових портах, інших публічних місцях;

- регулює дорожній рух та здійснює контроль за дотриманням Правил дорожнього руху його учасниками та за правомірністю експлуатації транспортних засобів на вулично-дорожній мережі;

- здійснює супроводження транспортних засобів у випадках, визначених законом;

- видає відповідно до закону дозволи на рух окремих категорій транспортних засобів; у випадках, визначених законом, видає та погоджує дозвільні документи у сфері безпеки дорожнього руху;

- вживає всіх можливих заходів для надання домедичної допомоги особам, які постраждали внаслідок адміністративних правопорушень, нещасних випадків, а також особам, які опинилися в ситуації, небезпечній для їхнього життя чи здоров'я [2].

Отже, саме на Національну поліцію покладено обов'язок здійснювати регулювання



дорожнього руху та контроль за дотриманням Правил дорожнього руху його учасниками, а також обов'язок здійснювати контроль за правомірністю експлуатації транспортних засобів на вулично-дорожній мережі.

Не менш важливою є роль іншого органу публічної адміністрації, який згідно із чинним законодавством здійснює забезпечення безпеки дорожнього руху.

Так, у відповідності до Положення про Державну службу України з безпеки на транспорті, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 11.02.2015 № 103, Державна служба України з безпеки на транспорті (Укртрансбезпека) є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Віце-прем'єр-міністра з відновлення України – Міністра розвитку громад, територій та інфраструктури і який реалізує державну політику з питань безпеки на наземному транспорті [3].

У відповідності до п. 4 Положення про Державну службу України з безпеки на транспорті основними завданнями Укртрансбезпеки є:

– реалізація державної політики з питань безпеки на автомобільному транспорті загального користування, міському електричному, залізничному транспорті;

– внесення на розгляд Міністра пропозицій щодо забезпечення формування державної політики з питань безпеки на автомобільному, міському електричному, залізничному транспорті;

– здійснення державного нагляду (контролю) за безпекою на автомобільному, міському електричному, залізничному транспорті;

– надання у передбачених законом випадках адміністративних послуг у сфері автомобільного, міського електричного, залізничного транспорту.

Також згідно із п. 5 Положення про Державну службу України з безпеки на транспорті, Укртрансбезпека відповідно до покладених на неї завдань:

– здійснює державний нагляд (контроль) за додержанням вимог законодавства на автомобільному, міському електричному, залізничному транспорті [3];

– здійснює ліцензування господарської діяльності з перевезення пасажирів, небезпечних вантажів та небезпечних відходів автомобільним, залізничним транспортом, міжнародні перевезення пасажирів та вантажів автомобільним транспортом; здійснює контроль за додержанням ліцензіатами вимог ліцензійних умов;

– здійснює контроль і нагляд за організацією безпечного перевезення небезпечних вантажів (крім дорожнього перевезення небезпечних вантажів, яке контролюється Національною поліцією, та перевезення морським та річковим транспортом, яке здійснюється Морською адміністрацією);

– здійснює контроль за додержанням умов перевезень, визначених дозволом на перевезення пасажирів на міжобласних автобусних маршрутах;

– здійснює передбачений законодавством контроль за міжнародними перевезеннями пасажирів і вантажів автомобільним транспортом на території України [3];

– здійснює габаритно-ваговий контроль транспортних засобів у зонах габаритно-вагового контролю (що також опосередковано відноситься до питання забезпечення безпеки дорожнього руху, адже перевантажені автомобілі та причепи руйнують дорожнє покриття, створюючи аварійно небезпечні ділянки автомагістралей);

– проводить технічне розслідування та аналіз причин дорожньо-транспортних пригод, катастроф, аварій, подій на автомобільному, міському електричному, залізничному транспорті, веде облік таких катастроф, аварій, пригод, подій, розробляє профілактичні заходи щодо запобігання їх виникненню і контролює проведення цих заходів;

– здійснює контроль за додержанням перевізниками вимог режиму праці та відпочинку, що здійснюють перевезення пасажирів і ван-

тажів автомобільним транспортом (дотримання встановлених норм щодо режиму праці та відпочинку водіїв також опосередковано впливає на стан забезпечення безпеки дорожнього руху, адже випадки, коли водій засинає за кермом, часто мають трагічні наслідки у вигляді ДТП із потерпілими та загиблими);

– видає в установленому порядку обов'язкові до виконання приписи щодо усунення порушень вимог нормативно-правових актів з питань безпеки на транспорті, крім морського та річкового транспорту, та здійснює контроль за виконанням таких приписів;

– у випадках, передбачених законом, складає протоколи про адміністративні правопорушення, розглядає справи про адміністративні правопорушення і накладає адміністративні стягнення [3].

Таким чином, Укртрансбезпека також є одним із ключових органів публічної адміністрації, який забезпечує безпеку дорожнього руху, здійснює технічне розслідування причин ДТП з метою розробки профілактичних заходів щодо запобігання їх виникненню, а також контролює практичне здійснення, реалізацію виконання цих заходів.

Недооціненими суб'єктами реалізації державної політики у досліджуваній сфері суспільних відносин є служби безпеки дорожнього руху органів публічної адміністрації.

Так, у відповідності до Положення про службу безпеки дорожнього руху міністерств, інших центральних органів державної виконавчої влади, підприємств, їх об'єднань, установ і організацій, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 05.04.1994 № 227, робота щодо забезпечення безпеки дорожнього руху, запобігання дорожньо-транспортним пригодам у міністерствах, інших центральних органах державної виконавчої влади, на підприємствах, в їх об'єднаннях, установах і організаціях, що мають транспортні засоби, ведеться залежно від чисельності працівників, зайнятих експлуатацією цих засобів, відповідним структурним підрозділом – службою безпеки дорожнього руху або окремими фахів-

цями з цих питань. Служба безпеки дорожнього руху міністерств, інших центральних органів державної виконавчої влади підпорядковується безпосередньо їх керівникам або за рішенням керівника – одному з його заступників. Служба безпеки дорожнього руху підприємства, об'єднань підприємств, установ, організації підпорядковується безпосередньо їх керівникам [4].

Служба безпеки дорожнього руху прирівнюється до основних виробничо-технічних служб і в своїй діяльності взаємодіє з відповідними підрозділами Національної поліції та іншими органами, діяльність яких пов'язана з безпекою дорожнього руху.

Особливості створення і функціонування служби безпеки дорожнього руху як уповноваженого органу (підрозділу) Міноборони, Адміністрації Держспецтрансслужби, ДСНС, Головного управління Національної гвардії, Національної поліції, Адміністрації Держприкордонслужби, Адміністрації Держспецзв'язку визначаються відповідно Міноборони, МВС, Адміністрацією Держспецзв'язку. Усі документи, що розробляються структурними підрозділами міністерств, інших центральних органів державної виконавчої влади, підприємств, їх об'єднань, установ і організацій погоджуються із службою безпеки дорожнього руху з питань її повноважень [4].

Основними завданнями служби безпеки дорожнього руху органів публічної адміністрації, підприємств, їх об'єднань, установ і організацій є:

– проведення заходів, спрямованих на забезпечення безпеки дорожнього руху;

– здійснення контролю за додержанням працівниками вимог актів законодавства та інших нормативних документів з безпеки дорожнього руху;

– аналіз стану аварійності та фактів порушення вимог з безпеки дорожнього руху, розроблення разом з відповідними структурними підрозділами заходів щодо запобігання їм і контроль за проведенням цих заходів;

– облік і подання в установленому порядку органам державної виконавчої влади і організаціям звітної інформації про дорожньо-транспортні пригоди та їх наслідки [4].

Відповідно до основних завдань служба безпеки дорожнього руху проводить таку роботу:

– у міністерствах, інших центральних органах державної виконавчої влади: здійснює методичне забезпечення діяльності, пов'язаної із запобіганням дорожньо-транспортним пригодам, до яких причетні транспортні засоби підприємств, їх об'єднань, установ і організацій, що входять до їх сфери управління (далі підприємства й організації); бере участь у розробленні державних і галузевих програм у сфері дорожнього руху та здійснює контроль за їх виконанням; організує проведення науково-дослідних і дослідно-конструкторських робіт з безпеки дорожнього руху; вживає заходів до вивчення працівниками відповідного міністерства, іншого центрального органу державної виконавчої влади, підприємств й організацій актів законодавства, правил, норм і стандартів, що стосуються безпеки дорожнього руху, а також перевірки одержаних знань; забезпечує підвищення кваліфікації працівників служб безпеки дорожнього руху підприємств й організацій, вивчення і поширення передового досвіду роботи в цьому напрямі, видає відповідні інформаційно-пропагандистські матеріали; дає суміжним підрозділам, а також службам безпеки дорожнього руху підприємств й організацій обов'язкові для виконання письмові приписи і вказівки з питань безпеки дорожнього руху та одержує від них звіти, довідки й іншу інформацію про стан роботи щодо запобігання дорожньо-транспортним пригодам; проводить наради, семінари, конференції та конкурси щодо удосконалення роботи з питань забезпечення безаварійної роботи транспортних засобів; перевіряє діяльність підприємств й організацій з безпеки дорожнього руху; за розпорядженням керівника міністерства, іншого цен-

трального органу державної виконавчої влади або його заступників організує та бере участь у службовому розслідуванні дорожньо-транспортних пригод з тяжкими наслідками для виявлення причин і обставин їх виникнення, подає в установленому порядку відповідні матеріали і пропозиції; готує проекти законодавчих та інших нормативних актів, правила, стандарти і довідки з питань безпеки дорожнього руху [4];

– в об'єднаннях підприємств (у межах повноважень, передбачених установчими документами) служба безпеки дорожнього руху: надає практичну та методичну допомогу підприємствам, установам і організаціям, що входять до їх складу у вирішенні питань безпеки дорожнього руху; розробляє та погоджує в установленому порядку документи, пов'язані із забезпеченням безпеки дорожнього руху; надає допомогу у впровадженні на підприємствах досягнень науки і техніки, позитивного досвіду з безпеки дорожнього руху; проводить наради, семінари, конференції, конкурси та інші заходи щодо удосконалення роботи з питань забезпечення безаварійної роботи транспортних засобів; розробляє заходи, пов'язані із вивченням керівниками і фахівцями підприємств актів законодавства, правил, норм і стандартів, що стосуються безпеки дорожнього руху, а також перевіркою їх знань; здійснює контроль за додержанням підприємствами правил, норм і стандартів, що стосуються безпеки дорожнього руху; дає суміжним підрозділам, а також службам безпеки дорожнього руху підприємств обов'язкові для виконання письмові приписи і вказівки з питань безпеки дорожнього руху та одержує від них звіти, довідки й іншу інформацію про стан роботи щодо запобігання дорожньо-транспортним пригодам; за розпорядженням керівника об'єднання організує та бере участь у службовому розслідуванні дорожньо-транспортних пригод для виявлення причин і обставин їх виникнення, подає в установленому порядку відповідні матеріали і пропозиції; з дозволу слідчого або про-

курора бере участь в установленому порядку в огляді місць дорожньо-транспортних пригод і причетних до них транспортних засобів підприємств, а також у відтворенні обставин цих пригод; бере участь у роботі комісій з обстеження автомобільних доріг, вулиць і залізничних переїздів на маршрутах роботи транспортних засобів підприємств; готує пропозиції щодо поліпшення організації та умов дорожнього руху, а також закриття руху транспортних засобів підприємств на автомобільних дорогах і вулицях у разі виявлення в їх утриманні недоліків, що загрожують безпеці дорожнього руху; розробляє і узагальнює пропозиції щодо включення заходів з безпеки дорожнього руху до плану науково-дослідних робіт; щомісячно звіряє у відповідних підрозділах Національної поліції відомості про дорожньо-транспортні пригоди, до яких причетні транспортні засоби підприємств, і порушення Правил дорожнього руху водіями підприємств [4];

– на підприємствах, в установах та організаціях служба безпеки дорожнього руху: організує вивчення працівниками підприємства актів законодавства, правил, норм і стандартів, що стосуються безпеки дорожнього руху, а також перевірку їх знань; організує вивчення та впровадження наукових розробок і позитивного досвіду з безпеки дорожнього руху; бере участь у роботі атестаційної та кваліфікаційної комісії; організує і проводить інструктажі для водіїв з безпеки дорожнього руху; забезпечує постійне функціонування кабінету (класу) безпеки дорожнього руху, інформує працівників про стан аварійності, причини і обставини виникнення дорожньо-транспортних пригод, порушення Правил дорожнього руху; забезпечує роботу спецмедпунктів і разом з відділом кадрів контроль за періодичним медичним оглядом водіїв; організує стажування водіїв і контроль за роботою транспортних засобів, додержанням ними режиму праці і відпочинку, вимог Правил дорожнього руху; дає суміжним підрозділам обов'язкові для виконання письмові приписи і вказівки з питань безпеки дорож-

нього руху та одержує від них звіти, довідки й іншу інформацію про стан роботи щодо запобігання дорожньо-транспортним пригодам; щорічно перевіряє роботу всіх служб і підрозділів підприємства, діяльність яких пов'язана з експлуатацією транспортних засобів, щодо виконання ними вимог нормативних документів з безпеки дорожнього руху; проводить службове розслідування дорожньо-транспортних пригод, вчинених з участю водіїв підприємства для виявлення причин і обставин їх виникнення, подає в установленому порядку відповідні матеріали і пропозиції; з дозволу слідчого або прокурора бере участь в установленому порядку в огляді місць дорожньо-транспортних пригод і причетних до них транспортних засобів підприємства, а також у відтворенні обставин цих пригод; бере участь у роботі комісій з обстеження автомобільних доріг, вулиць і залізничних переїздів на маршрутах роботи транспортних засобів підприємства; готує для відповідних органів державної виконавчої влади пропозиції щодо поліпшення організації та умов дорожнього руху, а також закриття руху транспортних засобів підприємства на автомобільних дорогах і вулицях у разі виявлення в їх утриманні недоліків, що загрожують безпеці дорожнього руху; щомісячно звіряє у відповідних підрозділах Національної поліції відомості про дорожньо-транспортні пригоди, до яких причетні транспортні засоби підприємства, і порушення Правил дорожнього руху водіями підприємства [4].

Для виконання вищезазначених завдань, у відповідності до п. 6 Положення про службу безпеки дорожнього руху міністерств, інших центральних органів державної виконавчої влади, підприємств, їх об'єднань, установ і організацій, служба безпеки дорожнього руху має право: вимагати від посадових осіб відповідного рівня і водіїв письмових пояснень та інших матеріалів щодо порушення правил, норм і стандартів, що стосуються безпеки дорожнього руху; забороняти експлуатацію транспортних засобів, якщо їх технічний стан загрожує безпеці дорожнього руху, життю та

здоров'ю людей; робити в дорожніх (маршрутних) листах записи про порушення водіями Правил дорожнього руху; складати висновки за проектами документів, підготовлених іншими підрозділами, в частині, що стосується безпеки дорожнього руху; з дозволу керівництва відповідного структурного підрозділу залучати фахівців до проведення службового розслідування дорожньо-транспортних пригод, пов'язаних з безпекою дорожнього руху; представляти інтереси підприємств, їх об'єднань, установ і організацій у міністерствах, інших центральних та місцевих органах державної виконавчої влади з питань безпеки дорожнього руху; вносити пропозиції керівництву про заохочення, а також притягнення до відповідальності працівників за невиконання правил, норм і стандартів, що стосуються безпеки дорожнього руху.

Крім того, у відповідності до п. 7 Положення про службу безпеки дорожнього руху міністерств, інших центральних органів державної виконавчої влади, підприємств, їх об'єднань, установ і організацій, служба безпеки дорожнього руху для виконання покладених на неї функцій забезпечується спеціальним автомобілем. Підприємство, установа, організація виділяє приміщення для кабінету (класу) з безпеки дорожнього руху і для проведення медичного огляду водіїв й кошти для обладнання цих приміщень [4].

Враховуючи перелічені завдання та повноваження, служби безпеки дорожнього руху міністерств, інших центральних органів державної виконавчої влади, підприємств, їх об'єднань, установ і організацій, повинні стати лідируючими суб'єктами забезпечення безпеки дорожнього руху, активно взаємодіяти з підрозділами Національної поліції та демонструвати реальне зниження кількості порушень Правил дорожнього руху в межах відповідної адміністративно-територіальної одиниці.

Прикладом такого суб'єкта забезпечення безпеки дорожнього руху є служба безпеки дорожнього руху Державної служби України з надзвичайних ситуацій [5].

**Висновки.** Проведене дослідження дає підстави сформулювати висновок про те, що до ключових суб'єктів забезпечення безпеки дорожнього руху відносяться підрозділи Національної поліції, Державна служба України з безпеки на транспорті, служби безпеки дорожнього руху міністерств, інших центральних органів державної виконавчої влади, підприємств, їх об'єднань, установ і організацій.

Основним суб'єктом забезпечення безпеки дорожнього руху є поліція, яка згідно із Законом України «Про Національну поліцію» регулює дорожній рух та здійснює контроль за дотриманням Правил дорожнього руху його учасниками та за правомірністю експлуатації транспортних засобів на вулично-дорожній мережі.

Актуальним напрямом удосконалення адміністративно-правового забезпечення діяльності суб'єктів забезпечення безпеки дорожнього руху є посилення ролі служб безпеки дорожнього руху органів публічної адміністрації, зокрема, забезпечення реального створення таких служб в структурі кожного органу державної влади, на кожному підприємстві, в кожній установі та організації.

Не менш важливим є удосконалення системи громадського контролю у даній сфері суспільних відносин, а саме, залучення соціально-активних громадян до патрулювання доріг та виявлення порушників Правил дорожнього руху, розширення системи камер автоматичної фіксації порушень Правил дорожнього руху із доступом громадян до відеофайлів із записами вчинених ними порушень з метою об'єктивного та повного доведення їх винуватості або невинуватості в порушенні вказаних норм в ході провадження у справах про адміністративні правопорушення у сфері безпеки дорожнього руху.

Перспективність подальшого дослідження даної теми обумовлена необхідністю розробки конкретних пропозицій щодо удосконалення адміністративно-правових засад діяльності органів публічної адміністрації, які забезпечують безпеку дорожнього руху.

### Анотація

Наукова публікація присвячена дослідженню стану адміністративно-правового регулювання діяльності органів публічної адміністрації, які забезпечують безпеку дорожнього руху.

Зазначається, що до органів публічної адміністрації, які забезпечують безпеку дорожнього руху відносяться підрозділи Національної поліції, Державна служба України з безпеки на транспорті, служби безпеки дорожнього руху міністерств, інших центральних органів державної виконавчої влади, підприємств, їх об'єднань, установ і організацій.

Підкреслено, що ключовим органом публічної адміністрації, який забезпечує безпеку дорожнього руху є поліція, яка згідно із Законом України «Про Національну поліцію» регулює дорожній рух та здійснює контроль за дотриманням Правил дорожнього руху його учасниками та за правомірністю експлуатації транспортних засобів на вулично-дорожній мережі. Крім того, акцентовано увагу на пріоритетних напрямках діяльності поліції щодо здійснення превентивної та профілактичної діяльності, спрямованої на запобігання вчиненню правопорушень у сфері безпеки дорожнього руху, а також щодо здійснення провадження у справах про адміністративні правопорушення, передбачені ст. 124 КУпАП.

Проаналізовано повноваження Укртрансбезпеки щодо здійснення державного нагляду (контролю) за безпекою (додержанням вимог законодавства) на автомобільному, міському електричному, залізничному транспорті; проведення технічного розслідування та аналізу причин дорожньо-транспортних пригод, катастроф, аварій, подій на автомобільному, міському електричному, залізничному транспорті, а також щодо ведення обліку таких катастроф, аварій, пригод, подій, розроблення профілактичних заходів щодо запобігання їх виникненню, включаючи контроль проведення цих заходів.

Сформульовано пропозиції щодо актуальних напрямів удосконалення адміністративно-правового забезпечення діяльності органів публічної адміністрації, які забезпечують безпеку дорожнього руху, зокрема посилення ролі служб безпеки дорожнього руху органів публічної адміністрації, а також ролі громадського контролю у даній сфері суспільних відносин.

**Ключові слова:** суб'єкти, публічна адміністрація, поліція, безпека дорожнього руху, нагляд, контроль, дорожньо-транспортна пригода, адміністративне регулювання, правопорушення, профілактика.

### **Anokhin A. Administrative and legal principles of activity of public administration bodies that ensure road traffic safety**

The scientific publication is devoted to the study of the state of administrative and legal regulation of the activities of public administration bodies that ensure road traffic safety.

It is noted that public administration bodies that ensure road traffic safety include units of the National Police, the State Transport Safety Service of Ukraine, road safety services of ministries, other central bodies of state executive power, enterprises, their associations, institutions and organizations.

It is emphasized that the key body of public administration, which ensures road safety, is the police, which, in accordance with the Law of Ukraine «On the National Police», regulates road traffic and controls the observance of the Traffic Rules by its participants and the legality of the operation of vehicles on the street and road network. In addition, attention was focused on the priority areas of police activity regarding preventive activities aimed at preventing the commission of offenses in the field of road traffic safety, as well as regarding the implementation of proceedings in cases of administrative offenses provided for in Art. 124 of the Code of Ukraine on administrative offenses.

The powers of State Transport Safety Service of Ukraine regarding the implementation of state supervision (control) over safety (observance of legislative requirements) on road, city electric, and

railway transport have been analyzed; conducting a technical investigation and analysis of the causes of traffic accidents, disasters, accidents, events on automobile, urban electric, railway transport, as well as keeping records of such disasters, accidents, incidents, events, developing preventive measures to prevent their occurrence, including control of these measures.

Proposals have been formulated regarding actual directions for improving the administrative and legal support of the activities of public administration bodies that ensure road traffic safety, in particular strengthening the role of road traffic safety services of public administration bodies, as well as the role of public control in this area of public relations.

**Key words:** subjects, public administration, police, traffic safety, supervision, control, traffic accident, administrative regulation, offense, prevention.

**Список використаних джерел:**

1. Про дорожній рух: Закон України від 30.06.1993. № 3353-ХІІ. Дата оновлення: 29.04.2023. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3353-12#Text> (дата звернення: 02.06.2023).
2. Про Національну поліцію: Закон України від 02.07.2015 № 580-VIII. Дата оновлення: 15.04.2023. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/580-19#Text> (дата звернення: 02.06.2023).
3. Положення про Державну службу України з безпеки на транспорті: затверджене постановою Кабінету Міністрів України від 11.02.2015 № 103. Дата оновлення: 03.05.2023. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/103-2015-п#Text> (дата звернення: 02.06.2023).
4. Положення про службу безпеки дорожнього руху міністерств, інших центральних органів державної виконавчої влади, підприємств, їх об'єднань, установ і організацій, затверджене постановою Кабінету Міністрів України від 05.04.1994 № 227. Дата оновлення: 21.09.2018. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/227-94-п#Text> (дата звернення: 02.06.2023).
5. Положення про службу безпеки дорожнього руху Державної служби України з надзвичайних ситуацій, затверджене наказом МВС України 18.09.2018 № 764. Дата оновлення: 30.10.2018. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1121-18#Text> (дата звернення: 02.06.2023).

УДК 328.185(477)

DOI <https://doi.org/10.32782/ln.2023.20.40>

Денисова А. В.

*доктор юридичних наук, професор,  
завідувач кафедри адміністративного права та адміністративного процесу  
Одеського державного університету внутрішніх справ  
ORCID ID: 0000-0001-5551-9297*

## ПОВНОВАЖЕННЯ НАЦІОНАЛЬНОГО АГЕНТСТВА З ПИТАНЬ ЗАПОБІГАННЯ КОРУПЦІЇ

Після Революції Гідності питання запобігання корупції стали найбільш пріоритетним напрямом на шляху до євроінтеграції України, але після 24 лютого 2022 року питання боротьби з корупцією трошки перестало бути таким нагальним, як попередні роки, але спираючись на норми Конвенції Організації Об'єднаних Націй проти корупції [1], Цивільної конвенції про боротьбу з корупцією [2] та Кримінальної конвенції про боротьбу з корупцією [3], з 2014 року в Україні здійснювалося оновлення антикорупційного законодавства. За ці роки були створено систему спеціалізованих антикорупційних органів, відповідальних за різні аспекти формування та реалізації державної антикорупційної політики.

Відповідно до Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020» [4] було запущено механізм втілення положень 62 реформ, щодо впровадження в Україні європейських стандартів життя та забезпечити вихід України із економічної кризи. Однією із першочергових, була запроваджена антикорупційна реформа.

Основна мета антикорупційної реформи була спрямована на зменшення корупції в Україні, скорочення втрат державного бюджету та бізнесу через корупційну діяльність, а також підвищення позицій України у міжнародних рейтингах, що оцінюють рівень корупції [4]. Вказана реформа спрямовувалась на формування інституційної системи антикорупційних органів наділених спеціальними повноваженнями. Одним із

зазначених суб'єктів є Національне агентство з питань запобігання корупції (далі по тексту – НАЗК).

Національне агентство з питань запобігання корупції як центральний орган виконавчої влади із спеціальним статусом, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України, утворено відповідно до Постанови Кабінету Міністрів України №118 від 18.03.2015 року «Про утворення Національного агентства з питань запобігання корупції» [5].

Створення та успішна діяльність НАЗК є однією з передумов отримання Україною безвізового режиму з Європейським Союзом (далі – ЄС) та успішної співпраці з Міжнародним валютним фондом (далі – МВФ), тобто виконано одну з основних вимог у рамках виконання Плану дій щодо візової лібералізації та подальшого вступу України до ЄС [6].

У статті 4 Закону України «Про запобігання корупції» визначено, що Національне агентство з питань запобігання корупції є центральним органом виконавчої влади зі спеціальним статусом, який забезпечує формування та реалізує державну антикорупційну політику [7].

В межах Комунікаційної стратегії НАЗК на 2018-2020 роки, затвердженої Рішенням Національного агентства з питань запобігання корупції від 27.04.2018 № 811 (далі – Рішення) виокремлено комунікаційні цілі й завдання НАЗК.

В Рішенні вказується, що комунікаційні цілі НАЗК мають бути спрямовані на форму-



вання в суспільстві нетерпимості до корупції, зміни стереотипного сприйняття корупції як елемента вирішення будь-яких питань [8].

Крім того, в Рішенні визначено, що:

– комунікативну ціль, яка спрямована на забезпечення скоординованої, комплексної та своєчасної подачі інформації, формуванні антикорупційної культури у суспільстві, посиленні комунікаційних процесів у межах виконання НАЗК превентивних функцій;

– комунікативну місію (ціль), яка спрямована на запобігання корупції та сприяння формуванню доброчесності й нульової терпимості до корупції в державі та суспільстві;

– мету кризової комунікації НАЗК, яка спрямована на підтримку стійкої репутації НАЗК та мінімізацію можливих репутаційних ризиків [8].

З огляду на вказану місію (мету) діяльності НАЗК, зазначеному суб'єкту в системі органів публічної влади, відведено роль превентивної антикорупційної інституції, відповідальної за формування та моніторинг реалізації антикорупційної політики в державі, запобігання та врегулювання конфлікту інтересів, здійснення фінансового контролю за майновим станом публічних службовців та моніторингу їх способу життя, державне фінансування політичних партій та реалізацію інших, визначених Законом України «Про запобігання корупції» та міжнародними зобов'язаннями України, превентивних антикорупційних механізмів, у тому числі забезпечення ведення Єдиного державного реєстру декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, та Єдиного державного реєстру осіб, які вчинили корупційні або пов'язані з корупцією правопорушення [9, с. 5].

Можемо погодитись, з науковцями, які при здійсненні аналізу адміністративно-правового регулювання щодо повноважень Національного агентства з питань запобігання корупції поділили на дві групи: загальні та спеціальні. Загальні повноваження, Національного агентства з питань запобігання корупції визначені в нормативно-правових

актах про центральні органи виконавчої влади; спеціальні завдання, визначені в антикорупційному законодавстві.

Отже, у статті 17 Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» зазначені загальних повноваження Національного агентства з питань запобігання корупції як центрального органу виконавчої влади:

– надання адміністративних послуг;

– державний нагляд (контроль);

– виконавчо-розпорядча діяльність об'єктами державної власності;

– внесення пропозицій щодо забезпечення формування державної політики на розгляд міністрів, які спрямовують та координують їх діяльність;

– здійснення інших завдань, визначених законами України [10].

У свою чергу, спеціальними завданнями НАЗК є ті, що спрямовані на розробку та реалізацію антикорупційної політики як спеціалізованої державної інституції із запобігання корупції [11, с.109].

На думку Іванова О. та Прокопова Б., поряд з визначенням основних завдань в нормативно-правових актах, можливо вказати наступний перелік завдань НАЗК : 1) забезпечення ефективності діяльності превентивних антикорупційних інституцій; 2) забезпечення безперебійного функціонування Єдиного державного реєстру декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування та контроль за дотриманням законодавства у сфері е-декларування; 3) підвищення рівня доброчесності та добропорядності чиновників; 4) проведення перевірок щодо підготовки, виконання та реалізації антикорупційних програм; 5) здійснення аналітичної та моніторингової роботи щодо стану корупції в Україні та стану антикорупційної діяльності; 6) співпраця з Верховною Радою, яка проявляється в участі представників НАЗК у парламентських слуханнях, коли винесені на порядок денний питання стосуються антикорупційної політики та відносяться до сфери

компетенції агентства; 7) участь у засіданнях Кабінету Міністрів з питань підготовки проектів нормативно-правових актів, які відносяться до компетенції НАЗК; 8) звітування Кабінету Міністрів України, щодо своєї діяльності; 9) співпраця з органами державної влади, органами місцевого самоврядування та іншими державними структурами з питань розробки та реалізації державної антикорупційної стратегії [11, с.109; 12, с. 147].

Статтею 11 Закону України «Про запобігання корупції» [7] до повноважень Національного агентства належать:

1) проведення аналізу:

стану запобігання та протидії корупції в Україні, діяльності державних органів, органів влади Автономної Республіки Крим та органів місцевого самоврядування у сфері запобігання та протидії корупції;

статистичних даних, результатів досліджень та іншої інформації стосовно ситуації щодо корупції;

2) розроблення проектів Антикорупційної стратегії та державної антикорупційної програми з виконання Антикорупційної стратегії;

3) підготовка та подання в установленому законом порядку до Кабінету Міністрів України проекту національної доповіді щодо реалізації засад антикорупційної політики;

4) формування та реалізація антикорупційної політики, розроблення проектів нормативно-правових актів з цих питань;

5) організація проведення досліджень з питань вивчення ситуації щодо корупції;

6<sup>1</sup>) здійснення моніторингу та контролю за виконанням актів законодавства з питань етичної поведінки, запобігання та врегулювання конфлікту інтересів у діяльності осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, та порівняних до них осіб;

7) координація та надання методичної допомоги щодо виявлення державними органами, органами влади Автономної Республіки Крим, органами місцевого самоврядування корупційних ризиків у своїй діяльності

та реалізації ними заходів щодо їх усунення, у тому числі підготовки та виконання антикорупційних програм;

7<sup>1</sup>) здійснення в порядку, визначеному цим Законом, контролю та перевірки декларацій суб'єктів декларування, зберігання та оприлюднення таких декларацій, проведення моніторингу способу життя суб'єктів декларування;

8<sup>1</sup>) здійснення у порядку та в межах, визначених законом, державного контролю за дотриманням встановлених законом обмежень щодо фінансування політичних партій, законним та цільовим використанням політичними партіями коштів, виділених з державного бюджету на фінансування їхньої статутної діяльності, своєчасністю подання звітів партій про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру, звітів про надходження і використання коштів виборчих фондів на загальнодержавних та місцевих виборах, звітів про надходження та використання коштів фонду агітації щодо ініціативи проведення всеукраїнського референдуму, звітів про надходження та використання коштів фонду всеукраїнського референдуму, звітів про надходження та використання коштів фонду ініціативної групи, повнотою таких звітів, звіту зовнішнього незалежного фінансового аудиту діяльності партій, відповідністю їх оформлення встановленим вимогам, достовірністю включених до них відомостей;

8<sup>2</sup>) затвердження розподілу коштів, виділених з державного бюджету на фінансування статутної діяльності політичних партій, відповідно до закону;

9) забезпечення ведення Єдиного порталу повідомлень викривачів, Єдиного державного реєстру декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, та Єдиного державного реєстру осіб, які вчинили корупційні або пов'язані з корупцією правопорушення;

11) координація в межах компетенції, методичне забезпечення та здійснення аналізу ефективності діяльності уповноважених під-

розділів (уповноважених осіб) з питань запобігання та виявлення корупції;

12) погодження антикорупційних програм державних органів, органів влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування, розробка типової антикорупційної програми юридичної особи;

13) отримання та розгляд повідомлень, здійснення співпраці з викривачами, участь у забезпеченні їх правового та іншого захисту, перевірка дотримання законодавства з питань захисту викривачів, внесення приписів з вимогою про усунення порушень трудових (звільнення, переведення, атестація, зміна умов праці, відмова у призначенні на вищу посаду, зменшення заробітної плати тощо) та інших прав викривачів і притягнення до відповідальності осіб, винних у порушенні їхніх прав, у зв'язку з такими повідомленнями;

14) організація підготовки, перепідготовки і підвищення кваліфікації з питань, пов'язаних із запобіганням корупції, працівників державних органів, органів влади Автономної Республіки Крим, посадових осіб місцевого самоврядування (крім підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування);

15) надання рекомендаційних роз'яснень, методичної та консультаційної допомоги з питань застосування актів законодавства з питань етичної поведінки, запобігання та врегулювання конфлікту інтересів у діяльності осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, та прирівняних до них осіб, застосування інших положень цього Закону та прийнятих на його виконання нормативно-правових актів, захисту викривачів;

16) інформування громадськості про здійснювані Національним агентством заходи щодо запобігання корупції, реалізація заходів, спрямованих на формування у свідомості громадян негативного ставлення до корупції;

17) залучення громадськості до формування, реалізації та моніторингу антикорупційної політики;

18) координація виконання міжнародних зобов'язань у сфері формування та реалізації антикорупційної політики, співпраця з державними органами, неурядовими організаціями іноземних держав та міжнародними організаціями в межах своєї компетенції;

19) обмін інформацією з компетентними органами іноземних держав та міжнародними організаціями;

20) інші повноваження, визначені законом.

З метою реалізації покладених повноважень на Національне агентство з питань запобігання корупції має права, які закріплені в ст. 12 Закону України «Про запобігання корупції»

У випадках виявлення порушення вимог Закону України «Про запобігання корупції» щодо етичної поведінки, запобігання та врегулювання конфлікту інтересів у діяльності осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, та прирівняних до них осіб, захисту викривачів або іншого порушення законодавства України НАЗК вносить керівнику відповідного органу, підприємства, установи, організації припис щодо усунення порушень законодавства, проведення службового розслідування, притягнення винної особи до встановленої законом відповідальності.

Припис НАЗК є обов'язковим для виконання. Про результати виконання припису НАЗК посадова особа, якій його адресовано, інформує НАЗК упродовж десяти робочих днів з дня одержання припису [14].

Припис не вноситься у разі виявлення порушення вимог Закону України «Про запобігання корупції» щодо етичної поведінки, запобігання та врегулювання конфлікту інтересів у діяльності судді, судді Конституційного Суду України. Про виявлення таких порушень НАЗК інформує відповідно Вищу раду правосуддя або Конституційний Суд України. Вища рада правосуддя, Конституційний Суд України відповідно до наданих законом повноважень вирішують питання про притягнення судді, судді Конституційного Суду України до дисциплінарної відповідальності у встановленому законом порядку [14].

Припис Національного агентства не вноситься з питань, які безпосередньо стосуються здійснення суддею правосуддя, а також здійснення суддею Конституційного Суду України конституційного провадження. У разі виявлення ознак адміністративного правопорушення, пов'язаного з корупцією, уповноважені особи НАЗК складають протокол про таке правопорушення, який направляється до суду в порядку, визначеному НАЗК.

У разі виявлення ознак адміністративного правопорушення, пов'язаного з корупцією, вчиненого суддею, суддею Конституційного Суду України, протокол про таке правопорушення складає Голова НАЗК або його заступник та направляє його до суду у визначеному законом порядку, а також інформує про це відповідно Вищу раду правосуддя або Голову Конституційного Суду України [14]. У разі виявлення ознак іншого корупційного або пов'язаного з корупцією правопорушення НАЗК затверджує обґрунтований висновок та надсилає його іншим спеціально уповноваженим суб'єктам у сфері протидії корупції. У разі виявлення ознак іншого корупційного або пов'язаного з корупцією правопорушення, вчиненого суддею, суддею Конституційного Суду України, обґрунтований висновок затверджує Голова Національного агентства або його заступник та надсилає його іншим спеціально уповноваженим суб'єктам у сфері протидії корупції, а також інформує про факт затвердження такого висновку відповідно Вищу раду правосуддя або Голову Конституційного Суду України [14]. Висновок НАЗК є обов'язковим для розгляду, про результати якого воно повідомляється не пізніше п'яти днів після отримання повідомлення про вчинене правопорушення.

Державні органи, органи влади Автономної Республіки Крим, органи місцевого самоврядування, фізичні та юридичні особи зобов'язані надавати запитовані НАЗК документи чи інформацію, у тому числі з обмеженим доступом, протягом десяти робочих днів з дня одержання запиту, а в разі направ-

лення запиту для забезпечення проведення спеціальної перевірки – протягом трьох днів. Нормативно-правові акти НАЗК підлягають державній реєстрації Міністерством юстиції України та включаються до Єдиного державного реєстру нормативно-правових актів [14].

Нормативно-правові акти НАЗК, що пройшли державну реєстрацію, набирають чинності з дня їх офіційного опублікування, якщо інше не передбачено самим актом, але не раніше дня офіційного опублікування.

Нормативно-правові акти НАЗК після включення до Єдиного державного реєстру нормативно-правових актів опубліковуються державною мовою в офіційних друкованих виданнях та оприлюднюються шляхом їх розміщення на офіційному веб-сайті НАЗК.

НАЗК, є відповідальним перед Верховною Радою України і підконтрольним їй та підзвітний Кабінету Міністрів України. Керівництво діяльністю НАЗК здійснює його Голова, який призначається на посаду та звільняється з посади Кабінетом Міністрів України в порядку, визначеному Законом України «Про запобігання корупції» [7].

Отже, НАЗК має такі основні напрямки:

- аналізує ситуацію з корупцією в Україні та розробляє відповідну Антикорупційну стратегію та державну програму з її реалізації, а також координує виконання цих документів;
- виявляє корупційні норми у законодавстві та проектах актів;
- контролює дотриманням правил етичної поведінки, законодавства щодо запобігання конфлікту інтересів у діяльності публічних службовців;
- координує та надає методичну допомогу державним органам та органам місцевого самоврядування у виявленні та усуненні корупціогенних ризиків у їх діяльності, погоджує та контролює виконання антикорупційних програм у цих органах;
- контролює та перевіряє декларації публічних службовців, проводить моніторинг способу їх життя;

- стежить за дотриманням обмежень щодо фінансування політичних партій, законним та цільовим використанням партіями виділених з державного бюджету коштів, своєчасністю подання партіями відповідних звітів та достовірністю включених до них відомостей, розподіляє виділені з державного бюджету кошти на фінансування статутної діяльності політичних партій.

- співпрацює з викривачами корупції, надає їм правовий та інший захист

- адмініструє:

- Єдиний державний реєстр декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування;

- Єдиний державний реєстр осіб, які вчинили корупційні або пов'язані з корупцією правопорушення;

- Єдиний державний реєстр фінансових звітів політичних партій [13].

НАЗК взаємодіє і з іншими державними органами для реалізації антикорупційної політики України.

### Анотація

У статті визначено правову основу діяльності Національного агентства з питань запобігання корупції.

Доведено, що мета антикорупційної реформи була спрямована на зменшення корупції в Україні, скорочення втрат державного бюджету та бізнесу через корупційну діяльність, а також підвищення позицій України у міжнародних рейтингах, що оцінюють рівень корупції. Вказана реформа спрямовувалась на формування інституційної системи антикорупційних органів наділених спеціальними повноваженнями. Одним із зазначених суб'єктів є саме Національне агентство з питань запобігання корупції. Здійснено періодизацію розвитку становлення, статусу та особливостей функціонування Національного агентства з питань запобігання корупції.

Розглянуто повноваження Національного агентства з питань запобігання корупції. Проаналізовано нормативно-правові акти, в межах яких визначено правовий статус центральних органів виконавчої влади та антикорупційне законодавство, можливо поділити завдання НАЗК на: загальні та спеціальні. Загальні завдання, визначені в законодавстві про центральні органи виконавчої влади; спеціальні завдання, визначені в антикорупційному законодавстві.

З'ясовано, що Національному агентству з питань запобігання корупції відведено роль превентивної антикорупційної інституції, відповідальної за формування та моніторинг реалізації антикорупційної політики в державі, запобігання та врегулювання конфлікту інтересів, здійснення фінансового контролю за майновим станом публічних службовців та моніторингу їх способу життя, державне фінансування політичних партій та реалізацію інших, визначених Законом України «Про запобігання корупції» та міжнародними зобов'язаннями України, превентивних антикорупційних механізмів, у тому числі забезпечення ведення Єдиного державного реєстру декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, Єдиного державного реєстру осіб, які вчинили корупційні або пов'язані з корупцією правопорушення, Єдиного державного реєстру фінансових звітів політичних партій.

**Ключові слова:** корупція, Національне агентство з питань запобігання корупції, повноваження НАЗК, антикорупційне законодавство, антикорупційна політика.

### Denysova A. V. Powers of the National Agency for the Prevention of Corruption

The article defines the legal basis of the activities of the National Agency for the Prevention of Corruption.

It has been proven that the goal of the anti-corruption reform was aimed at reducing corruption in Ukraine, reducing state budget and business losses due to corrupt activities, as well as improving

Ukraine's position in international rankings that assess the level of corruption. This reform was aimed at forming an institutional system of anti-corruption bodies endowed with special powers. One of the mentioned entities is the National Agency for the Prevention of Corruption. The periodization of the development of the establishment, status and features of the functioning of the National Agency for the Prevention of Corruption was carried out.

The authority of the National Agency for the Prevention of Corruption was considered. The normative legal acts, within which the legal status of central executive bodies and anti-corruption legislation are defined, are analyzed, it is possible to divide the tasks of NAKC into: general and special. General tasks defined in the legislation on central bodies of executive power; special tasks defined in the anti-corruption legislation.

It was found that the National Agency for the Prevention of Corruption has been assigned the role of a preventive anti-corruption institution, responsible for the formation and monitoring of the implementation of the anti-corruption policy in the state, prevention and settlement of conflicts of interest, financial control over the property status of public officials and monitoring of their lifestyle, state funding political parties and the implementation of others defined by the Law of Ukraine "On Prevention of Corruption" and Ukraine's international obligations, preventive anti-corruption mechanisms, including maintenance of the Unified State Register of declarations of persons authorized to perform the functions of the state or local self-government, the Unified State Register of Persons who have committed acts of corruption or related to corruption offenses, the Unified State Register of Financial Reports of Political Parties

**Key words:** corruption, the National Agency for the Prevention of Corruption, the powers of the NAKC, anti-corruption legislation, anti-corruption policy.

#### Список використаних джерел:

1. Конвенція Організації Об'єднаних Націй проти корупції : підпис. 31 жовт. 2003 р. *Верховна Рада України* : [сайт]. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995\\_c16](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_c16)
2. Цивільна конвенція про боротьбу з корупцією : прийнята 04 лист. 1999р. *Верховна Рада України* : [сайт]. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994\\_102](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_102)
3. Кримінальна конвенція про боротьбу з корупцією (ETS 173) : підпис. 27 січ. 1999 р. *Верховна Рада України* : [сайт]. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994\\_101](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_101)
4. Стратегія сталого розвитку «Україна 2020» : указ Президента України від 12 січ. 2015 р. № 5/2015. *Верховна Рада України* : [сайт]. URL: <https://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/5/2015>
5. Про утворення Національного агентства з питань запобігання корупції : постан. Кабінету Міністрів України від 18 берез. 2015 р. № 118. *Верховна Рада України* : [сайт]. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/118-2015-%D0%BF>
6. Безвізовий діалог між Україною та ЄС. План дій з лібералізації візового режиму. *Верховна Рада України* : [сайт]. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984\\_001](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_001).
7. Про запобігання корупції : Закон України від 14 жовт. 2014 р. *Верховна Рада України* : [сайт]. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18/ed20141014>
8. Про затвердження Комунікаційної стратегії Національного агентства з питань запобігання корупції на 2018-2020 роки : затв. рішенням Національного агентства з питань запобігання корупції від 27 квіт. 2018 р. № 811. *Національного агентства з питань запобігання корупції* : [сайт]. URL: [https://nazk.gov.ua/wp-content/uploads/2019/04/27.04-811\\_rishennya-pro-komstrat.pdf](https://nazk.gov.ua/wp-content/uploads/2019/04/27.04-811_rishennya-pro-komstrat.pdf)
9. Звіт про діяльність Національного агентства з питань запобігання корупції за 2018 рік. Київ : Нац. агентство з питань запобігання корупції, 2019. 59 с. <https://nazk.gov.ua/wp-content/uploads/2019/04/Zvit2018-1.pdf>

10. Про центральні органи виконавчої влади : Закон України від 17 берез. 2011 р. Верховна Рада України : [сайт]. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3166-17/ed20110317>
11. Іванов О.В. Адміністративно-правовий статус національного агентства з питань запобігання корупції. дис. канд. юрид. наук. Київ, НАВС, 2019. 304с.
12. Прокопів Б. Специфіка функціонування НАБУ та НАЗК у системі спеціалізованих антикорупційних органів. *Актуальні проблеми правознавства*. 2018. Вип. 4 (16). С. 144–148.
13. Веб сайт: НАЗК. <https://nazk.gov.ua/uk/pro-nazk/>
14. Зміни від 15.12.2020 до Закону України “Про запобігання корупції” <https://www.pfu.gov.ua/if/182427-zminy-vid-15-12-2020-do-zakonu-ukrayiny-pro-zapobigannya-koruptsiyi/>

УДК 347.963(477)

DOI <https://doi.org/10.32782/ln.2023.20.41>

**Ковальчук І. С.**

*кандидат юридичних наук, доцент,  
доцент кафедри організації судових,  
правоохоронних органів та адвокатури,  
Національного університету «Одеська юридична академія»*

## РЕФОРМУВАННЯ ОРГАНІВ ПРОКУРАТУРИ У ЗВ'ЯЗКУ З ЄВРОІНТЕГРАЦІЙНИМ ФАКТОРОМ РОЗВИТКУ ПРОКУРАТУРИ УКРАЇНИ

Актуальність теми. Початок реформування системи органів прокуратури фактично був розпочатий ще у 2014 році, прийняттям нового Закону України «Про прокуратуру». Проте слід зауважити те, що фактично цей процес не було закінчено. А вже і по сьогоднішній день відбувається зміни в системі і структурі органів прокуратури України. Це зумовлено тим, що фактично після прийняття вище зазначеного Закону в органах прокуратури не відбулося повного перезавантаження кадрового складу цього органу, а процес оцінки ділових та моральних якостей прокурорів затягнувся на багато років. Також у суспільства виникали питання щодо об'єктивності та прозорості проведення переатестації працівників прокуратури.

Цей процес змін нерозривно пов'язаний з намаганням нашої держави до єднатися до Європейського співтовариства, адже однією з вимог для вступу України до Європейського Союзу є створення та забезпечення функціонування незалежного від законодавчої та виконавчої гілки влади, правоохоронного інституту, який би зміг забезпечити повне та всебічне нагляд за розслідуванням кримінальних правопорушень, в тому числі і резонансних справ щодо корупційних злочинів.

Також важливим фактором, який відіграє у процесі реформування системи органів прокуратури є те що сьогодні відбувається агресія зі сторони росії.

Огляд останніх досліджень. Питаннями реформування органів прокуратури

займаються, як вітчизняні так і зарубіжні юристи-науковці. Тому даній тематиці присвячено велика кількість наукових публікацій з даної тематика. Серед науковців, які працювали над даною темою можна виділити наступних, а саме: Є. А. Безкровний, М. І. Бортун, Д. В. В. Долежан, О. Л. Копиленко, В. М. Кравчук, І. В. Назаров, С. В. Подкопаєв, Ю. Є. Полянський, Г. П. Середа, В. В. Сухонос та багато інших.

**Метою статті** є дослідження подальшого механізму реформування системи органів прокуратури.

**Виклад основного матеріалу.** Особливість та важливість забезпечення належного функціонування системи органів прокуратури в першу чергу впливає з функцій, які покладаються на органи прокуратури. Так відповідно до статті 2 Закону України «Про прокуратуру» на органи прокуратури покладені наступні функції :

1) підтримання державного обвинувачення в суді;

2) представництво інтересів громадянина або держави в суді у випадках, визначених Законом України «Про прокуратуру» та главою 12 розділу III Цивільного процесуального кодексу України;

3) нагляд за додержанням законів органами, що провадять оперативно-розшукову діяльність, дізнання, досудове слідство;

4) нагляд за додержанням законів при виконанні судових рішень у кримінальних справах, а також при застосуванні інших заходів



примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян [1].

Вище зазначені функції не притаманні жодному іншому правоохоронному органу і лише покладаються на систему органів прокуратури.

Підтримання державного (публічного) обвинувачення як функція органів прокуратури в загальному вигляді полягає в доведеності винуватості особи у вчиненні кримінально караного діяння в рамках кримінального судового розгляду. Як свідчить статистика і практика органів прокуратури ще на сьогоднішній день характерною залишається практика обвинувальної спрямованості органів прокуратури, яка проявляється так би мовити «обов'язкового» доведеності вини особи, яка обвинувачується у вчиненні кримінально караного діяння. Така практика не відповідає європейським стандартам і принципам кримінального процесуального права таких, як рівність перед законом і судом та презумпція невинуватості та забезпечення доведеності вини. Також слід зазначити, що у випадку коли прокурору-державному обвинувачу стануть відомі факти, які виправдовують особу він повинен відмовитися від підтримання державного обвинувачення. Але такі випадки є поодинокими на жаль на сьогодні. Адже за такі дії прокурор буде змушений писати великий масив документів з поясненням вищому керівництву з поясненням причини чому він відмовився від державного обвинувачення. Тому виникає нагальна необхідність зміни позиції вищого керівництва органів прокуратури з цього питання.

Також з прийняттям Кримінального процесуального кодексу України однією з основних ідей, яка в ньому було передбачено це збільшення кількості виправдувальних вироків за результатами розгляду кримінальної справи у суді. Про те, навіть на сьогоднішній день, ще невикорінена практика в органах прокуратури практика, коли так би мовити обов'язковості оскарження виправдувальних вироків в апеляційному або касаційному

порядку. Така практика негативно впливає на діяльність органів прокуратури, адже цим самим по-перше штучно збільшується затягується процес розгляду кримінального провадження, чим порушуються права особи, яка була виправдана в рамках розгляду справи у конкретній інстанції, по-друге «штучно» збільшується навантаження на працівників прокуратури так і на судову систему, яка і так є завантажена сьогодні. Тому потрібно необхідно розробити дієвий механізм відповідно до якого оскаржувалися б лише вирокі суду в яких дійсно було допущено порушення з боку суду при розгляді справи в суді, які мали істотний вплив на винесення виправдувального вироку, а не обвинувального.

Функція представництва інтересів громадянина або держави в суді у виключних випадках визначених законом. Дана функція зазнала найбільших змін внаслідок прийняття Закону України «Про прокуратуру» у 2014 році. Адже повноваження щодо представництва органів прокуратури були сильно обмежені. З приводу цієї функції слід відмітити, що в нас в країні діє система безоплатної вторинної правової допомоги, яка виконує тотожну функцію щодо представництва інтересів громадян. При чому остання показала свою дієвість. Тому вважаємо за доцільним передати повноваження щодо представництва інтересів громадян саме системі безоплатної вторинної правової допомоги.

Наступна функція нагляду за додержанням законів органами, що провадять оперативно-розшукову діяльність, дізнання, досудове слідство полягає або як її ще називають процесуальне керівництво полягає у нагляді за додержанням законів з боку правоохоронних органів в процесі розслідування останніми кримінально каранних діянь. Її важливість полягає в тому, що вона нерозривно пов'язана з такою функцією, як підтримання державного обвинувачення. Тому прокурорам-процесуальним керівникам потрібно відповідально ставитися до кожного провадження. Доречно було б запровадити практику, коли

прокурор, який здійснював процесуальне керівництво в майбутньому і підтримував державне (публічне обвинувачення в суді), адже він повністю орієнтується в даному кримінальному провадженні і саме цей прокурор направив його до суду.

Так ще у 2020 році було прийнято Офісом Генерального прокурора Стратегію розвитку органів прокуратури на 2021-2023 роки (далі - стратегія). Відповідно до якої було поставлено наступні завдання у сфері реформування органів прокуратури України, а саме:

- створити умови для оптимального організаційно-правового забезпечення високоефективної діяльності органів прокуратури;
- удосконалити нормативно-правову базу за окремими напрямками діяльності прокуратури;
- імплементувати нові пріоритети кримінально-правової політики, вжити заходи щодо їх законодавчого, кадрового, наукового й інформаційного забезпечення;
- забезпечити усталення нових рекомендацій та стандартів для прокурорів за основними напрямками діяльності;
- ввести в практику нові стандарти і критерії оцінювання якості роботи прокурора, новий порядок вимірювання та регулювання навантаження на прокурора;

### Анотація

Стаття присвячена дослідженню питання подальшого реформування системи органів прокуратури. Органи прокуратури посідають важливе місце в системі правоохоронних органів. Вони наділені такими функціями, як підтримання державного обвинувачення в суді, представництво інтересів громадян або держави в суді у виключних випадках визначених законом, нагляд за додержанням законів органами, що провадять оперативно-розшукову діяльність, дізнання, досудове слідство та інші функції. Такі специфічні функції характерні лише для органів прокуратури і не притаманні іншим правоохоронним органам. Тому реформування системи органів прокуратури є вимогою сьогодення. Цей процес зумовлений тим, що наша держава вибрала курс на приєднання до Європейського Союзу. Тому виникла необхідність повного та всебічного перезавантаження системи органів прокуратури з рахуванням та запозиченням досвіду функціонування аналогічних органів у країн Європейського Союзу. Особливо важливим та гострим залишається питання, як забезпечення незалежності системи органів прокуратури в цілому, так і антикорупційних підрозділів, що діють в системі органів прокуратури. Адже саме незалежності системи органів прокуратури від законодавчої та виконавчої гілки влади можливе забезпечити нормальне та повноцінне функціонування даної правоохоронної системи. Саме незалежність

– впровадити сучасну систему управління людським капіталом, запровадити систему електронного кримінального провадження та інші актуальні інформаційні технології [2].

Вище перелічені завдання стратегії покликані вивести систему органів прокуратури на новий рівень, який би повноцінно відповідав європейським стандартам організації та діяльності органів прокуратури. Яким чином будуть досягнуті завдання, які були поставлені в Стратегії покаже час.

**Висновки.** Отже, подальше реформування системи органів прокуратури є вимогою сьогодення, адже цього вимагає українське суспільство та є однією з умов на шляху євроінтеграції України до Європейського Союзу. Реформування органів прокуратури передбачає не лише удосконалення нормативно-правової бази, що регулює організацію та діяльність органів прокуратури, а й остаточного відходу від колишніх методів регулювання у прокурорському середовищі. Також є важливим перехід від обвинувального спрямований характер в процесі процесуального керівництва та підтриманні державного обвинувачення у суді. Саме за таких змін можливо досягнути збільшення кількості виправдальних вироків у рамках розгляду кримінальних проваджень.

органів прокуратури може забезпечити всебічне та об'єктивне виконання прокурорами повноважень, які покладаються на них Законом України «Про прокуратуру» та іншими нормативно-правовими актами. Також питання боротьби з корупцією, яке ставиться надто гостро у нашій країні і досить уповільнює процес євроінтеграції нашої країни нерозривно пов'язаний з незалежності органів прокуратури, адже незаконний вплив збоку окремих посадових осіб чи окремих державних інституцій може негативно вплинути, як на розслідування конкретної кримінальної справи так і на систему органів прокуратури в цілому. Отже, подальше реформування органів прокуратури повинне в першу чергу покликано ще більше наблизити систему органів прокуратури до європейських стандартів діяльності цієї правоохоронної інституції.

**Ключові слова:** прокуратура, система органів прокуратури, незалежність, прокурор, реформування, корупція, підтримання державного обвинувачення.

### **Kovalchuk I. S. Reform of the prosecutor's bodies in connection with the European integration factor of the development of the prosecutor's office of Ukraine**

The article is devoted to the study of the issue of further reform of the system of prosecutor's offices. Prosecutor's offices occupy an important place in the system of law enforcement agencies. They are endowed with such functions as maintaining the state prosecution in court, representing the interests of citizens or the state in court in exceptional cases defined by law, supervising the observance of laws by bodies conducting operative and investigative activities, inquiry, pre-trial investigation and other functions. Such specific functions are characteristic only of prosecutor's offices and are not inherent to other law enforcement agencies. Therefore, reforming the system of prosecutor's offices is a requirement of today. This process is due to the fact that our country has chosen the course of joining the European Union. Therefore, there was a need for a complete and comprehensive reboot of the system of prosecutor's offices, taking into account and borrowing the experience of functioning of similar bodies in the countries of the European Union. The issue of ensuring the independence of the system of prosecutor's offices as a whole and anti-corruption units operating in the system of prosecutor's offices remains particularly important and acute. After all, it is the independence of the prosecutor's office system from the legislative and executive branches of power that can ensure the normal and full functioning of this law enforcement system. It is the independence of the prosecutor's office that can ensure comprehensive and objective performance by prosecutors of the powers entrusted to them by the Law of Ukraine «On the Prosecutor's Office» and other normative legal acts. Also, the issue of combating corruption, which is too acute in our country and rather slows down the process of our country's European integration, is inextricably linked to the independence of the prosecutor's office, because illegal influence from the side of individual officials or individual state institutions can have a negative impact, as in the investigation of a specific criminal case as well as the system of prosecutor's offices as a whole. Therefore, the further reform of the prosecutor's office should, first of all, be aimed at bringing the system of the prosecutor's office even closer to the European standards of the activity of this law enforcement institution.

**Key words:** prosecutor's office, system of prosecutor's offices, independence, prosecutor, reformation, corruption, maintenance of state prosecution.

#### **Список використаних джерел**

1. Про прокуратуру : Закону України від 14 жовтня 2014 року № 1697-VII. URL : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1697-18/page3>.
2. Про затвердження Стратегії розвитку прокуратури на 2021–2023 роки : Наказ Генерального прокурора України від 16 жовтня 2020 року № № 489 URL : [https://old.gp.gov.ua/ua/file\\_downloader.html?\\_m=fslib&\\_t=fsfile&\\_c=download&file\\_id=210018](https://old.gp.gov.ua/ua/file_downloader.html?_m=fslib&_t=fsfile&_c=download&file_id=210018).

УДК 342.9

DOI <https://doi.org/10.32782/ln.2023.20.42>

**Тильчик В. В.**

*доктор юридичних наук, професор,  
проректор з наукової роботи  
Київського університету інтелектуальної власності та права  
Національного університету «Одеська юридична академія»*

**Тильчик О. В.**

*доктор юридичних наук, професор,  
запрошений професор Університету Барселони,*

## АДМІНІСТРАТИВНА ПРОЦЕДУРА ТА АДМІНІСТРАТИВНА ДІЯЛЬНІСТЬ У СВІТЛІ ЗАКОНОДАВЧИХ НОВЕЛ

**Актуальність теми дослідження.** Оновлення адміністративного законодавства в сучасних умовах ознаменувало внутрішні процеси кардинальних змін в системі адміністративного права. Статичні концепції, котрі існували в теоретичній площині юридичної науки дійшли у своєму розвитку до етапу унормування. Природньо, що такі зміни пов'язані із процесом кластерного поділу внутрішнього змісту права за критерієм галузевості (галузевим призначенням регулювання відповідних правовідносин) та відхід від чіткого поділу сфери на публічну та приватну. Ґрунтом для цього стало перманентне впровадження ідеї людиноцентризму, котра переорієнтовує суть діяльності органів державної влади, місцевого самоврядування на фокус обслуговування людини і громадянина. Як наслідок реалізації названих ідей очевидно стала необхідність консолідації законодавчого масиву навколо визначальних категорій, які уособлюють сутність обслуговування. Ними є права, свободи людини, публічний та приватний законний інтереси, юридичні гарантії, послуги, тощо. У результаті цього, науковою спільнотою здійснено переосмислення усталених та відносно нових підходів до їх забезпечення та реалізації.

Першочергової трансформації зазнав понятійний апарат адміністративного права.

На початковому етапі термінологія державного управління була перейменована з урахуванням положень законодавства окремих країн. Деякі вчені, як і законодавець, дещо «захопилися» названим процесом, оскільки базові поняття та категорії адміністративного права не повною мірою відповідають аксіолого-змістовному наповненню ідеям, котрі сповідаються.

Варто закцентувати увагу на використанні юридичних понять іншомовного походження, наприклад належне урядування, сервісна діяльність, публічна адміністрація, тощо. Навіть за поверхневого підходу очевидним є факт виключення, при аналізі відповідної діяльності органів державної влади. Мається на увазі те, що під час розробки наведених категорій відбулася зміна форми, а не змісту. Наприклад: «державне управління» та «публічне адміністрування». Такі поняття, не беручи до уваги ідейний контекст, за змістом ширше аніж «публічне адміністрування» і розумілося як керований вплив суб'єкта управління на об'єкт. Таким чином, без зміни принципів та методів адміністративно-правового регулювання поняття «публічне адміністрування» введено до юридичного обіходу. Наведене стоєть й низки інших понять та категорій.

У даному контексті доцільно привести твердження Ю.П. Битяка про те, що «наповнення»

норм адміністративного права ідеєю людиноцентризму не призведе і не може призвести до кардинального переінакшення уявлень про природу та, відповідно, про систему розглядуваної галузі. Таке «наповнення» відображується на змісті правового регулювання, обумовлює розвиток його методів. Важливо також пам'ятати, що система галузі права і система її законодавства можуть збігатися. Однак стосовно адміністративного права останнє твердження, як правило, не спрацьовує [1].

Разом із цим, варто констатувати суттєві зрушення на шляху до сповідування ідеї обслуговування громадянина уповноваженими на те органами державної влади та місцевого самоврядування. Означене проявляється у прийнятті базового для реалізації таких ідей законодавства, передусім це Закон України «Про адміністративні послуги», Закон України «Про адміністративну процедуру», внесення численних змін, наприклад: до Кодексу адміністративного судочинства, прийняття інших нормативно-правові актів покликаних упорядкувати відносини між суб'єктами влади та приватними особами, а також власне між суб'єктами державної влади. Наявність названих законодавчих змін обумовлене їх метою – налагодити процес державної управлінської та виконавчої діяльності, нормалізувати функціонування владних інституцій, діяльність котрих спрямована на виконання запитів фізичних та юридичних осіб, а також створення дієвих гарантій законності їх діяльності.

Тривалий процес формування єдиного підходу до упорядкування адміністративної діяльності частково завершився прийняттям вже згаданого Закону України «Про адміністративні процедури». Так звана «частковість» завершення упорядкування адміністративної діяльності пояснюється тим, що адміністративна процедура як інституту адміністративного права характеризується зовнішньою спрямованістю його норм, адже рішення приймаються за процедурними правилами, породжують юридичні наслідки для

суб'єктів права, які не є представниками публічної адміністрації – громадяни, юридичні особи, а також колективні суб'єкти адміністративного права без статусу юридичної особи. Такий інститут не упорядковує адміністративну діяльність суб'єктів публічної адміністрації між собою, а також окремі види діяльності. У зв'язку із наведеним, доцільним є ґрунтоване дослідження базових категорій адміністративного права та їх співвідношення, зокрема таких як «адміністративна діяльність» та «адміністративні процедури».

**Огляд останніх досліджень та публікацій.** Ґрунтом для здійснення наукового пошуку стали наукові доробки В.Б. Авер'янова, О.Ф. Андрійко, Ю.П. Битяка, В.К. Колпакова, Т.О. Коломоєць, О.В. Кузьменко, Р.С. Мельника, О.І. Миколенка, В.П. Тимощука, Ю.С. Шемшученка, А.М. Школика, та інших.

**Виклад основного матеріалу.** Про необхідність зміни світоглядної основи вітчизняного адміністративного права вперше були поставлені у працях В.Б. Авер'янова, який наголошував, що для зміни ціннісної орієнтації адміністративного права, нова адміністративно-правова доктрина має ґрунтуватись на протилежній державному управлінню – «людиноцентристській» – ідеології, згідно з якою держава повинна, умовно кажучи, «служити» інтересам громадян (тобто діяти на «благо людини») шляхом всебічного забезпечення пріоритету її прав, свобод та законних інтересів у сфері діяльності публічної адміністрації [2, с. 10-16].

Розвиток законодавства відповідно заявлених ідей людиноцентризму піддавався перманентному аналізу вітчизняними вченими. Наприклад: Н.С. Федорчук розглядаючи людиноцентризм як ціннісно-світоглядний орієнтир формування понятійного апарату адміністративного права робить, вважаємо актуальні висновки про те, що основою ціннісного-змістовного наповнення понятійного апарату сучасного адміністративного права повинні стати наступні принципи і положення. Публічна влада не розуміється як

односторонній примус держави, а є повноваженням конкретного суб'єкта на здійснення певних дій чи прийняття рішень, необхідність яких визнана більшістю учасників суспільних відносин, в яких застосовуються владні повноваження. Держава не є єдиним джерелом публічної влади: ними можуть бути як різноманітні наддержавні об'єднання, так і інші суб'єкти, які діють як узгоджена система різновекторних джерел публічної влади і які в сукупності забезпечують впорядкованість суспільства на всіх його рівнях. Приватні фізичні і юридичні особи визнаються рівними учасниками правовідносин поряд із суб'єктами публічної адміністрації, які в якості учасників адміністративних відносин підкоряються не суб'єкту влади, а закону, так само як і ті суб'єкти владних повноважень, які вступають разом з ними у правовідносини. Право розуміється не як «директива» чи припис держави, а як матеріальне відображення природного права, де суб'єкт публічної влади виступає як гарант його реалізації, а норма стає правом не тому, що акт виданий і забезпечений державою, а тому що така діяльність держави легітимована самим суспільством [3]. Наведені принципи стосуються у цілому всієї діяльності органів виконавчої влади, місцевого самоврядування та інших суб'єктів, наділених владними управлінськими функціями, а результативність такої діяльності варто оцінювати з позиції пріоритетності прав та законних інтересів фізичних та юридичних осіб (приватних суб'єктів адміністративного права).

В науці адміністративного права поняття «адміністративна діяльність» не є новим, разом із тим, його ідентифікація потребує новітніх критеріїв для уточнення. Окремо актуалізується наведена проблематика, як вже було зазначено в контексті прийняття Закону України «Про адміністративну процедуру» (далі – Закон). Так, за класичного підходу «адміністративна діяльність» ототожнюється із терміном «державне управління». Варто зазначити, що при визначенні такого поняття

недоцільно адміністративну діяльність зводити до «публічного адміністрування», оскільки попри усі спроби, закріпити останній термін не вдалося. Частиною 11 пункту першого статті 2 Закону України «Про адміністративну процедуру» визначено «функції публічної адміністрації» шляхом переліку – надання адміністративних послуг, здійснення інспекційної (контрольної, наглядової) діяльності, вирішення інших справ за заявою особи або за власною ініціативою адміністративного органу. Такий термін є системоутворюючим для терміну «адміністративний орган», котрий уповноважений здійснювати функції публічної адміністрації [4]. Тож, для позначення діяльності публічної адміністрації у Законі використовується конструкція діяльність адміністративного органу (крізь призму її видів інспекційної, за зверненнями особи чи з ініціативи конкретного адміністративного органу), без уточнення чи то вказівки на суб'єкт – публічну адміністрацію. Відтак, поняття «публічна адміністрація» використовується законодавцем як узагальнюючий термін для позначення усієї системи органів, котрі здійснюють відповідні функції на основі наданих законом повноважень.

Разом із цим, частиною першою Закону визначено, що поряд із переліченими органами (виконавчої влади, місцевого самоврядування, і посадових осіб) існує вказівка на те, що до адміністративного органу віднесено й іншого суб'єкта, який відповідно до закону уповноважений здійснювати функції публічної адміністрації [4] та який за своєю суттю не є адміністративним. Вважаємо, що такий спосіб, законодавець обійшов увагою поняття «адміністративна діяльність» котра на заміну поняття «адміністративний орган» більше вдало схарактеризувала відповідних суб'єктів, у даному випадку адміністративної процедури.

В наукових публікаціях поняття «адміністративна діяльність» розкривається крізь призму характеристики суб'єкта її здійснення, а також складових такого поняття

(прикметника «адміністративна» та «діяльність»). Наприклад: С.В. Петков визначаючи практичну спрямованість адміністративного права під адміністративною діяльністю розуміє, у контексті реалізації і захисту прав та свобод людини, як державно-владна, контролююча, сервісна діяльність публічної влади, яка базується на людиноцентристській ідеології та спрямована на утвердження, реалізацію і захист прав та свобод громадян [5, с. 82]. Недоліком наведеного поняття вважаємо факт допущення вченими використання оціночних категорій у якості ознак. Ними є ідеологічний зміст визначення, котрий вказує на суто теоретичне його значення, а також контекстний відступ, на що вказує дублювання призначення такої діяльності – «утвердження, захист прав та свобод громадян». Варто зацентувати увагу на тому, що упорядкування адміністративної діяльності адміністративною процедурною формою власне і вказує на утвердження інституту захисту прав громадян. У свою чергу, як вже зазначалося, людиноцентризм це ідея, котра є лише бажаною характеристикою адміністративної діяльності, і тут криється думка, що виділення такої системиутворюючої ознаки це не що інше, як видавати бажане за дійсне. Аргументи стосовно такого твердження наведені вище. Більше доцільно констатувати, що людиноцентризм це ґрунт для перманентного оновлення, перетворення адміністративного законодавства, як регулятора суспільних відносин на засіб досягнення, забезпечення стану, законності діяльності за якого права і свободи громадян є найвищою соціальною цінністю.

Разом із тим, стає зрозумілим прагнення вчених наділити означений вид державної діяльності ознакою людиноцентризму. Наведене пов'язується тим, що в енциклопедичній літературі під адміністративною діяльністю розуміється визначена законом різного роду розпорядча діяльність органів державного управління, виконавчої влади, керівників підприємств, установ та організацій (2001 рік) [6]. Таке поняття варто визнати ета-

тичним, й таким, від якого сучасна юридична наука бажає відійти.

У більш сучасному варіанті «адміністративна діяльність» розуміється як фактичне здійснення органами державної влади своїх цілей та завдань, функцій та методів, що виявляються в різноманітних діях, поведінці державних службовців, їх взаємозв'язках з іншими учасниками управлінських відносин [7]. Наведене поняття зводиться до процесу досягнення цілей та виконання завдань за допомогою відповідних методів, реалізуючи наявні функції. Причому, надмірна переваженість поняття такими ознаками як «різноманітність дій» вказує на процедурну форму діяльності. Відповідно, твердження щодо «поведінки державних службовців та їх взаємодії з іншими учасниками управлінських відносин» не дає змогу використати таку ознаку з наступних причин: по-перше, звужується коло суб'єктів до виключно державних службовців (поза увагою залишаються інші суб'єкти представники органів місцевого самоврядування та інші суб'єкти наділені владними повноваженнями – саморегульвні організації); по-друге, «поведінка державних службовців» більше вказує на морально-етичний аспект, аніж на елемент діяльності; по-третє, замість прикметника «різноманітний» доцільно використати словосполучення «визначені законом» чи то «у відповідності до закону». Однак, і в цьому випадку адміністративна діяльність зводиться виключно до відповідних процедурних дій чи то провадження, виключатиме зі змісту такої діяльності взаємодію з іншими учасниками правовідносин, наділеними владними повноваженнями.

Наведене заперечення пояснюється положеннями статті 1 «Предмет регулювання та сфера Закону» Закону України «Про адміністративну процедуру», якою ви значено, що Закон регулює відносини органів виконавчої влади, органів влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб, інших суб'єктів, які відпо-

відно до закону уповноважені здійснювати функції публічної адміністрації, з фізичними та юридичними особами щодо розгляду і вирішення адміністративних справ шляхом прийняття та виконання адміністративних актів [4]. Дія закону не поширюється на відносини взаємодії, координації та реординації між суб'єктами владних повноважень, проходження служби (державної служби, служби в органах місцевого самоврядування, правоохоронних органах, іншої публічної служби).

**Висновки.** Резюмуючи можна констатувати, що по суті, виходячи із наведених положень Закону України «Про адміністративну процедуру» ознакою адміністративної діяльності є зовнішній вираз, спрямування реалізації повноважень адміністративними органами.

У цілому, основними ознаками поняття «адміністративна діяльність» доцільно вважати: 1) здійснюється від імені держави або територіальної громади адміністративними органами (органами виконавчої влади, місцевого самоврядування; іншими суб'єктами, що наділені публічними владними повноваженнями); 2) підзаконність адміністративної діяльності (діяльність у відповідних формах (за допомогою інструментів), зокрема нормативно-правових актів підзаконного характеру); 3) здійснюється виключно адміністративними органами (в редакції Закону України «Про адміністративні послуги»); 4) владо-управлінський характер адміністративної діяльності

(результатом діяльності є акти, обов'язкові для виконання тими суб'єктами, щодо яких здійснюється ця діяльність); 5) за своїм змістом адміністративна діяльність охоплює: адміністративно-сервісну; регулятивну; інспекційну; 6) здійснюється за допомогою загальних та спеціальних методів адміністративно-правового регулювання відносин визначених нормами адміністративного права; 7) здійснюється у спеціально визначених формах діяльності (адміністративні акти, адміністративні договори, юридично значущі дії, інші форми визначені нормами адміністративного права); 8) метою здійснення адміністративної діяльності є розгляд та вирішення справ у дусі визначеному Конституцією України демократичної та правової держави та на цій основі забезпечення права і закону, а також зобов'язання держави забезпечувати і захищати права, свободи чи законні інтереси людини та громадянина, а також забезпечувати належний порядок необхідного для забезпечення режиму законності; 9) адміністративна діяльність регулюється не лише нормами адміністративного права, а й інших публічних галузей (фінансового, податкового, митного, інформаційного, кримінально-виконавчого, тощо)

Адміністративна процедура це форма зовнішнього виразу адміністративної діяльності, котра полягає у реалізації повноважень адміністративними органами у межах визначених законом функцій.

### Анотація

У статті проведено аналіз понять адміністративна процедура та адміністративна діяльність у світлі оновлення законодавства та прийняття Закону України «Про адміністративну процедуру». Наголошено, що оновлення адміністративного законодавства в сучасних умовах ознаменувало внутрішні процеси кардинальних змін в системі адміністративного права. Закцентована увагу на те, що статичні концепції, котрі існували в теоретичній площині юридичної науки дійшли у своєму розвитку до етапу унормування. Природньо, що такі зміни пов'язані із процесом кластерного поділу внутрішнього змісту права за критерієм галузевості (галузевим призначенням регулювання відповідних правовідносин) та відхід від чіткого поділу сфери на публічну та приватну. Ґрунтом для цього стало перманентне впровадження ідеї людиноцентризму, котра переорієнтовує суть діяльності органів державної влади, місцевого самоврядування на фокус обслуговування людини і громадянина. Як наслідок реалізації названих ідей очевидною стала необхідність консолідації законодавчого масиву навколо визначальних категорій, які уособлю-



ють сутність обслуговування. Ними є права, свободи людини, публічний та приватний законний інтереси, юридичні гарантії, послуги, тощо. У результаті цього, науковою спільнотою здійснено переосмислення усталених та відносно нових підходів до їх забезпечення та реалізації. Окремо зацентровано увагу на тому, що адміністративна процедура це форма зовнішнього виразу адміністративної діяльності, котра полягає у реалізації повноважень адміністративними органами у межах визначених законом функцій. Відтак, ознаками адміністративної діяльності доцільно назвати наступні: У цілому, основними ознаками поняття «адміністративна діяльність» доцільно вважати: 1) здійснюється від імені держави або територіальної громади адміністративними органами (органами виконавчої влади, місцевого самоврядування; іншими суб'єктами, що наділені публічними владними повноваженнями); 2) підзаконність адміністративної діяльності (діяльність у відповідних формах (за допомогою інструментів), зокрема нормативно-правових актів підзаконного характеру); 3) здійснюється виключно адміністративними органами (в редакції Закону України «Про адміністративні послуги»); 4) владо-управлінський характер адміністративної діяльності (результатом діяльності є акти, обов'язкові для виконання тими суб'єктами, щодо яких здійснюється ця діяльність); 5) за своїм змістом адміністративна діяльність охоплює: адміністративно-сервісну; регулятивну; інспекційну; 6) здійснюється за допомогою загальних та спеціальних методів адміністративно-правового регулювання відносин визначених нормами адміністративного права; 7) здійснюється у спеціально визначених формах діяльності (адміністративні акти, адміністративні договори, юридично значущі дії, інші форми визначені нормами адміністративного права); 8) метою здійснення адміністративної діяльності є розгляд та вирішення справ у дусі визначеному Конституцією України демократичної та правової держави та на цій основі забезпечення права і закону, а також зобов'язання держави забезпечувати і захищати права, свободи чи законні інтереси людини та громадянина, а також забезпечувати належний правопорядок необхідного для забезпечення режиму законності; 9) адміністративна діяльність регулюється не лише нормами адміністративного права, а й інших публічних галузей (фінансового, податкового, митного, інформаційного, кримінально-виконавчого, тощо)

**Ключові слова:** адміністративне право, метод адміністративно-правового регулювання, предмет адміністративного права, адміністративно-правові норми, сфера адміністративно-правового регулювання, адміністративна процедура, процесуальна форма, адміністративний орган, адміністративна справа, публічна адміністрація, адміністративна діяльність, спори у сфері публічно-правових відносин, права, свободи та законні інтереси громадян, гарантії законності.

### **Tylchuk V. V., Tylchuk O. V. Administrative procedure and administrative activity in view of legislative novelties**

The article analyzes the concepts of administrative procedure and administrative activity in the light of the updating of legislation and the adoption of the Law of Ukraine «On Administrative Procedure». It is emphasized that the renewal of administrative legislation in modern conditions marked the internal processes of radical changes in the system of administrative law. Emphasis is placed on the fact that static concepts that existed in the theoretical plane of legal science have reached the stage of normalization in their development. It is natural that such changes are connected with the process of cluster division of the internal content of the law according to the criterion of sectorality (the sectoral purpose of regulating the relevant legal relations) and the departure from a clear division of the sphere into public and private. The basis for this was the permanent introduction of the idea of people-centrism, which reorients the essence of the activities of state authorities and local self-government to the focus of serving people and citizens. As a result of the implementation of the mentioned ideas, the necessity of consolidating the legislative array around defining categories that embody the essence

of service became obvious. They are human rights, freedoms, public and private legitimate interests, legal guarantees, services, etc. As a result, the scientific community has reconsidered established and relatively new approaches to their provision and implementation. Particular attention is paid to the fact that the administrative procedure is a form of external expression of administrative activity, which consists in the exercise of powers by administrative bodies within the limits of functions defined by law. Therefore, it is appropriate to name the following signs of administrative activity: In general, it is appropriate to consider the main signs of the concept of «administrative activity»:

- 1) carried out on behalf of the state or territorial community by administrative bodies (executive power bodies, local self-government bodies; other subjects endowed with public powers powers);
- 2) legality of administrative activity (activity in appropriate forms (with the help of tools), in particular normative legal acts of a sublegal nature);
- 3) is carried out exclusively by administrative bodies (as amended by the Law of Ukraine «On Administrative Services»);
- 4) the power-management nature of administrative activity (the result of the activity is acts that are mandatory for the execution of those subjects in relation to which this activity is carried out);
- 5) according to its content, administrative activity covers: administrative and service; regulatory; inspection;
- 6) is carried out with the help of general and special methods of administrative and legal regulation of relations determined by the norms of administrative law;
- 7) is carried out in specially defined forms of activity (administrative acts, administrative contracts, legally significant actions, other forms determined by the norms of administrative law);
- 8) the purpose of carrying out administrative activities is to consider and resolve cases in the spirit of the democratic and legal state defined by the Constitution of Ukraine and, on this basis, to ensure law and order, as well as the state's obligation to ensure and protect the rights, freedoms or legitimate interests of a person and a citizen, as well as to ensure proper law and order necessary to ensure the regime of legality;
- 9) administrative activity is regulated not only by the norms of administrative law, but also by other public sectors (financial, tax, customs, information, criminal enforcement, etc.)

**Key words:** administrative law, method of administrative-legal regulation, subject of administrative law, administrative-legal norms, sphere of administrative-legal regulation, administrative procedure, procedural form, administrative body, administrative case, public administration, administrative activity, disputes in the sphere of public- legal relations, rights, freedoms and legitimate interests of citizens, guarantees of legality.

#### Список використаних джерел:

1. Битяк Ю., Бойко І, Писаренко Н. Система адміністративного права. *Право України*. 2017. № 12. С. 173–183.
2. Авер'янов В.Б. Нова доктрина українського адміністративного права на етапі становлення. *Актуальні проблеми держави і права*. 2007. С. 10 - 16.
3. Федорук Н.С. Людиноцентризм як ціннісно-світоглядний орієнтир формування понятійного апарату адміністративного права. 2022. URL: <https://archer.chnu.edu.ua/handle/123456789/6121?locale-attribute=en>
4. Про адміністративну процедуру від 17 лютого 2022 року № 2073-IX : Закон України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2073-20#Text>
5. Петков С.В., Спицька Л.В. Адміністративна діяльність публічної влади: сучасний стан та перспективи розвитку. *Наукові записки. Серія: Право*. 2017. Випуск 2. Спецвипуск. С. 79–83.
6. Лісовий В.С. Адміністративна діяльність. *Енциклопедія Сучасної України*. Редкол. І.М. Дзюба, А.І. Жуковський, М.Г. Железняк [та ін.] ; НАН України, НТШ. К. : Інститут енциклопедичних досліджень НАН України, 2001. URL : <https://esu.com.ua/article-42668>
7. Грай М.П. Адміністративна діяльність / Велика українська енциклопедія. URL : [https://vue.gov.ua/Адміністративна діяльність](https://vue.gov.ua/Адміністративна_діяльність)



# **ПРАВОВІ НОВЕЛИ**

**№ 20/2023**

Науковий юридичний журнал

**Коректура:** Чудеснова І.М.

**Верстка:** Марєєва А.О.

Підписано до друку 21.06.2023.

Формат 60x84/8. Гарнітура Times New Roman.

Папір офсет. Цифровий друк. Ум. друк. арк. 15,58.

Замов. № 0623/398. Наклад 300 прим.

Видавничий дім «Гельветика»

вул. Інглєзі, 6/1, м. Одєса, 65101

Телефон +38 (095) 934 48 28, +38 (097) 723 06 08

E-mail: [mailbox@helvetica.ua](mailto:mailbox@helvetica.ua)

Свідєцтво суб'єкта видавничєї справи

ДК № 7623 вїд 22.06.2022 р.