ІНСТИТУТ ПРАВОТВОРЧОСТІ
ТА НАУКОВО-ПРАВОВИХ ЕКСПЕРТИЗ
НАЦІОНАЛЬНОЇ АКАДЕМІЇ НАУК УКРАЇНИ

ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ТРАНСФОРМАЦІЇ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ ДЛЯ ВІДНОВЛЕННЯ УКРАЇНИ

Всеукраїнська науково-практична конференція, приурочена до 28-ої річниці прийняття Конституції України

м. Київ, 25 червня 2024 року

Видавництво
«Юридика»
2024

УДК 342.951:351(062.552)
П 68

Рекомендовано до друку Вченою радою
Інституту правотворчості та науково-правових експертиз
Національної академії наук України
20 червня 2024 року, протокол № 6

Редакційна колегія:
Гриняк А. Б., Гусар О. А., Купіна Л.Ф.

Відповідальний редактор:
Купіна Л.Ф.

П 68 **Правове забезпечення трансформації діяльності органів публічної влади для відновлення України** : збірник матеріалів Всеукраїнської науково-практичної конференції, приуроченої до 28-ої річниці прийняття Конституції України (м. Київ, 25 червня 2024 р.). Одеса : Видавництво «Юридика», 2024. 276 с.

ISBN 978-617-8182-36-6

25 червня 2024 року в Інституті правотворчості та науково-правових експертиз Національної академії наук України проведено Всеукраїнську науково-практичну конференцію, приурочену до 28-ої річниці прийняття Конституції України «Правове забезпечення трансформації діяльності органів публічної влади для відновлення України», у якій взяли участь представники органів публічної влади, наукових установ та закладів вищої освіти.

Видання адресоване державним службовцям, представникам місцевого самоврядування, суду та правоохоронних органів, науковим та науково-педагогічним працівникам закладів вищої освіти і наукових установ, здобувачам освіти, аспірантам, докторантам та всім, хто цікавиться актуальними питаннями юридичної науки.

УДК 342.951:351(062.552)

© Інститут правотворчості та науково-правових експертиз
Національної академії наук України, 2024
© Видавництво «Юридика», 2024
© Автори, 2024

ISBN 978-617-8182-36-6

ЗМІСТ

Вітальне слово

Науково-обґрунтовані рішення як передумова нормативно-правового забезпечення діяльності органів публічної влади для відновлення України
Кот О. О. **10**

КОМПЛЕМЕНТАРНІ ЗМІНИ У ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ ЗАДЛЯ ВІДНОВЛЕННЯ УКРАЇНИ

Феноменологія «конституційна людина»:
до актуалізації нормативно-параметральних ознак
Баймуратов М. О., Кофман Б. Я. **11**

Правове забезпечення трансформації діяльності державної кримінально-виконавчої служби для відновлення України
Білак Н. І. **17**

Класифікація суб'єктів правового моніторингу
Бодюл Є. М. **22**

Деякі питання розвитку місцевого самоврядування в контексті проєктів законів України про внесення змін до Конституції України
Борденюк В. І. **27**

Продовольча безпека і державний резерв: аналіз законодавчих змін
Григор'єва Х. А. **32**

Принцип комплементарності в діяльності органів виконавчої влади під час інституційних змін в умовах відновлення України
Гусар О. А. **36**

Особливості державної реєстрації права власності на нерухомість, що виникло до 1 січня 2013 року
Дубовик В. В. **40**

Парламентський контроль як основа демократичного повоєнного розвитку України: висновки з практики Верховної Ради України під час дії воєнного стану
Івасик С. М. **44**

Публічна влада в Україні та її інституційна спроможність в період воєнного стану та повоєнному відновленні країни
Костицький М. В. **49**

Влада та її ймовірний колапс у соціальних системах: філософсько-правовий ракурс
Кушакова-Костицька Н. В. 53

Здійснення публічної влади в контексті децентралізаційних перетворень в Україні
Магновський І. Й. 56

Конституційні засади організації державної влади, новелізація Конституції України та правова культура
Михеєнко Ю. М. 60

Створення суб'єктами публічної адміністрації сприятливих умов для повернення вимушених мігрантів в Україну
Мілієнко О. А. 63

Досвід Німеччини щодо адміністративно-правового забезпечення адміністративних проваджень
Міхеєв М. В. 67

Щодо законності звільнення Президентом України державного уповноваженого антимонопольного комітету України
Монаєнко А. О. 72

Зміни у нормативному регулюванні питань академічної доброчесності: напрямки руху та перспективи
Назаров І. В. 76

Інституційна спроможність держави під час війни
Савчин М. В. 79

Доктринальні проблеми та стратегія розбудови правової держави
Тертишник В. М. 85

Правове забезпечення архітектурно-будівельного контролю та нагляду в країні
Тимків І. В. 88

Роль місцевого самоврядування у відновленні України
Титикало Р. С. 90

ЗБЕРЕЖЕННЯ ЛЮДСЬКОГО КАПІТАЛУ ЯК ОСНОВНИЙ ВЕКТОР МОДЕРНІЗАЦІЇ СОЦІАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ УКРАЇНИ

Щодо прав людини у громадянсько-політичному житті українського суспільства
Ковбас І. В., Коваль М. В. 95

Економіко-правове прогнозування як основа модернізації
соціальної політики України
Костюченко О. Є. **99**

Соціальна політика, людський капітал і ринок:
у пошуках оптимальної моделі соціального захисту
населення України
Кропивницький М. О. **101**

Міграційні процеси та їх вплив на людський капітал
як підстави модернізації соціальної політики України
Купіна Л. Ф. **105**

Шляхи удосконалення пенсійної системи України
в повоєнний період
Михайлова І. Ю. **110**

Збереження людського капіталу як основи
національного багатства України (біоетичні аспекти)
Островська Б. В. **114**

Історичні витоки адміністративно-правового регулювання
у сфері публічного адміністрування соціального захисту дітей:
Стародавній світ та Київська Русь
Тимошенко В. Г. **119**

Взаємодія влади та громадянського суспільства для збереження
людського капіталу в умовах повоєнного відновлення
Токарчук О. В. **123**

Науково-освітня сфера як чинник збереження людського потенціалу
для модернізації України
Цимбалюк В. С. **127**

Окремі питання встановлення обмежень прав
публічних службовців
Шершель О. В. **131**

ПРАВОВІ МЕХАНІЗМИ РЕФОРМУВАННЯ СИСТЕМИ ПРАВООХОРОННИХ ОРГАНІВ, СУДОВОЇ ВЛАДИ ТА ІНШИХ ОРГАНІВ ЮСТИЦІЇ

Особливості кримінально-правової охорони національного
багатства
Боднарчук М. М. **134**

Застосування принципу «добропорядного врядування»
в практиці Конституційного Суду України
Городовенко В. В. **140**

Конкурс на посади дисциплінарних інспекторів
Вищої ради правосуддя
Давидчук Д. П. **145**

Юрисдикційні особливості притягнення до відповідальності
за вчинення злочину агресії
Камінська Н. В. **148**

Реформування правоохоронних органів
в умовах євроінтеграції України
Колодій А. М., Колодій О. А. **151**

Виключні випадки прокурорського представництва:
функціональне обмеження чи особливість
Красножон О. М. **157**

Військова поліція як новий орган Військової юстиції:
проблеми нормативного регулювання
Кузнецова Л. О. **162**

Правові аспекти реформування суб'єктів державної реєстрації
та нотаріату: проблеми та перспективи
Нікітін В. В. **167**

Діяльність Конституційного Суду України в умовах воєнного стану
Совгиря О. В. **172**

Суддівське врядування в Україні: quo vadis?
Стефанчук М. М. **176**

Реформування військової служби правопорядку у військову поліцію:
теоретико-прикладні та загальноправові аспекти
Ткаченко А. О., Ткаченко П. І. **180**

Роль та значення матеріально-технічного забезпечення судів
при здійсненні правосуддя в Україні
Устинова І. П., Толкачова І. А. **184**

Особливості правового статусу поліцейського
під час збройного конфлікту
Шакун В. І. **187**

Фізичне захоплення запідозреної особи у вчиненні злочину і затримання підозрюваного у кримінальному провадженні: питання взаємозв'язку і розмежування
Шумило М. Є. **193**

ПРІОРИТЕТНІ НАПРЯМКИ РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ АНТИКОРУПЦІЙНОЇ ПОЛІТИКИ НА СУЧАСНОМУ ЕТАПІ

Правове регулювання діяльності із запобігання корупції
Ковальова Т. І. **198**

Антикорупційна парадигма адміністративного права
Колпаков В. К. **202**

Конституційні та міжнародно-договірні засади діяльності ДБР у сфері боротьби з корупцією
Король В. І. **205**

Проблеми антикорупційної політики України у сфері здійснення правосуддя
Кузнецов В. В. **210**

Антикорупційна політика: комплексний підхід
Стрельцов Є. Л. **216**

Антикорупційна політика України в контексті відновлення та розвитку територій
Трещов М. М. **219**

ВПЛИВ ЄВРОІНТЕГРАЦІЙНИХ ПРОЦЕСІВ НА ФУНКЦІОНУВАННЯ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ ЧЕРЕЗ ПРИЗМУ ВІДНОВЛЕННЯ УКРАЇНИ ТА ПІДГОТОВКИ ДО НАБУТТЯ ЧЛЕНСТВА В ЄС

Удосконалення діяльності рахункової палати в Україні в умовах набуття членства в Європейському Союзі
Атаманчук Н. І. **224**

Підготовка України до набуття членства в ЄС
Єгорова В. С. **228**

Щодо значення інтерпретаційних актів в контексті європеїзації правотворчої діяльності в Україні
Львова Є. О. **231**

Окремі аспекти права на доступ до суду
у практиці європейського суду з прав людини
Медвідь А. Б. **234**

Планування законопроектної роботи в контексті євроінтеграційних
процесів і забезпечення повоєнного відновлення України
Міловська Н. В. **238**

Правові засади публічного адміністрування земельних відносин
в умовах воєнного стану та у період повоєнного відновлення України
за європейським вектором розвитку
Носік В. В. **241**

Кримінально-правовий вплив на юридичних осіб
у контексті реалізації державної антикорупційної політики
(питання європейських стандартів)
Орловська Н. А. **246**

Щодо питання внесення змін до законодавства України на виконання
рішень Європейського суду з прав людини
Слуцька Т. І. **250**

Правові механізми удосконалення адміністративного судочинства
у світлі євроінтеграційних процесів в Україні
Смокович М. І. **256**

Євроінтеграційні процеси в Україні: проблеми сьогодення
Фатхутдінова О. В. **260**

Проблемні аспекти вдосконалення нормативно-правової бази
публічного адміністрування у сфері інтелектуальної власності
в умовах євроінтеграції
Хрідочкін А. В. **263**

Державне регулювання інституту податкового консалтингу
в Польщі: досвід для України
Чайка В. В. **266**

Правове забезпечення адміністративної реформи та цифровізації
публічного управління в умовах євроінтеграції України
Чалабієва М. Р. **270**

Вітальне слово
учасникам Всеукраїнської
науково-практичної конференції
«Правове забезпечення трансформації
діяльності органів публічної влади
для відновлення України»

НАУКОВО-ОБҐРУНТОВАНІ РІШЕННЯ ЯК ПЕРЕДУМОВА НОРМАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ ДЛЯ ВІДНОВЛЕННЯ УКРАЇНИ

Дорогі колеги!

Щиро вітаю учасників і гостей Всеукраїнської науково-практичної конференції «Правове забезпечення трансформації діяльності органів публічної влади для відновлення України».

Цей науковий захід Інститут правотворчості та науково-правових експертиз Національної академії наук України проводить з нагоди 28-ої річниці прийняття Конституції України як один з елементів потужної співпраці державно-правових інституцій з науковою спільнотою задля пошуку та розробки науково-обґрунтованих рішень, що дозволять посилити інституційну спроможність органів публічної влади у період повоєнного відновлення України.

Конституція України як Основний Закон держави визначає базові інституційні засади і принципи здійснення публічної влади, утверджує політико-правові механізми існування Української держави, проголосивши її суверенною та незалежною і є конституційно-правовим фундаментом для подальшого розвитку держави і суспільства, основною цінністю якого є людина.

Осмислення ролі Конституції гостро відчувається під час трансформаційних процесів у діяльності органів публічної влади саме в період дії воєнного стану. Новостворені органи публічної влади понад два роки виконують завдання із забезпечення дії Конституції та законів України, здійснюють контроль за дотриманням правового режиму воєнного стану, вживають заходів задля громадської безпеки, правопорядку, дотримання прав і законних інтересів громадян. Водночас, умови сьогодення потребують коригування функціональної спрямованості діяльності органів публічної влади відповідно до особливостей правового режиму воєнного стану, який передбачає надання органам державної влади, військовому командуванню, військовим адміністраціям та органам місцевого самоврядування повноважень, необхідних для відвернення загрози, відсічі збройної агресії та забезпечення національної безпеки, усунення загрози небезпеки державній

незалежності України, її територіальній цілісності та окреслення змін в нормативно-правовому регулюванні трансформації їхньої діяльності для повоєнного відновлення України.

Усе це формує унікальні та водночас надскладні виклики для оцінки ефективності норм Конституції України і системи законодавства загалом при врегулюванні публічних і суспільних відносин, що потребує наукового осмислення задля пошуку рішень щодо вдосконалення конституційного та нормативно-правового регулювання діяльності органів державної влади, місцевого самоврядування, судових інституцій в нинішніх умовах і майбутньому.

Підготовка та внесення змін до Конституції України, інших актів законодавства потребує наукової та професійної думки, застосування комплексного та системного підходу, вільного та конструктивного обміну думками, громадського та фахового наукового експертного обговорення, що і є предметом нинішньої Всеукраїнської науково-практичної конференції «Правове забезпечення трансформації діяльності органів публічної влади для відновлення України».

Бажаю плідної роботи, творчого натхнення та вагомих науково-практичних здобутків усім учасникам конференції, а головне – омріяної нами усіма Перемоги!

З найкращими побажаннями,

Олексій КОТ
Директор Інституту правотворчості
та науково-правових експертиз
Національної академії наук України,
доктор юридичних наук, професор,
член-кореспондент Національної академії
правових наук України,
заслужений юрист України

КОМПЛЕМЕНТАРНІ ЗМІНИ У ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ ЗАДЛЯ ВІДНОВЛЕННЯ УКРАЇНИ

ФЕНОМЕНОЛОГІЯ «КОНСТИТУЦІЙНА ЛЮДИНА»: ДО АКТУАЛІЗАЦІЇ НОРМАТИВНО-ПАРАМЕТРАЛЬНИХ ОЗНАК

Баймуратов М. О.
доктор юридичних наук, професор,
професор кафедри політичних наук та права
Південноукраїнського національного педагогічного університету
ім. К. Д. Ушинського,
Заслужений діяч науки і техніки України,
академік Української академії наук,
м. Одеса, Україна

Кофман Б. Я.
доктор юридичних наук, старший дослідник,
професор кафедри політичних наук та права
Південноукраїнського національного педагогічного університету
ім. К. Д. Ушинського,
Заслужений юрист України,
м. Одеса, Україна

Є загальновідомим, що питання визнання, легалізації, реалізації, охорони, захисту, гарантування та розширення і вдосконалення прав і свобод людини (особистості) і громадянина саме державою є не тільки основоположною, а й магістрально-перспективною ознакою сучасної демократичної правової державності. Тому прискіпливий інтерес науковців та широких верств населення до цієї проблематики носить обґрунтований як доктринальний, так й праксеологічний характер, бо має прямий вихід не тільки на конкретні аспекти життєдіяльності кожної людини, її груп та асоціацій, а також на формування нових гуманітарно-гуманістичних смислів і цінностей самої державності.

Разом з тим, необхідно зазначити, що незважаючи на те, що проблематика прав і свобод людини, в силу своєї природної актуальності та екзистенційної важливості, в повсякденному житі набула об'єктивно спрощеного та ординарного розуміння, – поза неї все ж залишаються багато важливих проблем, що дають можливість з онтологічних позицій визначити її неминуще і конституююче значення для стабільного існування та функціонування конкретної особистості, соціуму і держави, а також їх сталого розвитку в належних умовах соціально-політичної та соціально-економічної злагоди. До однієї з таких проблем відноситься проблематика визначення характеристики поняття «конституційна людина» з позицій сучасного конституційного права, що, на наш погляд, є не тільки опорною, а й володіє імперативно-функціональною характеристикою по відношенню до інших проблем і питань існування та функціонування як сучасної державності в її демократично-правовій моделі, так й міжнародної спільноти держав, як добровільного договірно-нормативного об'єднання демократичних акторів (суб'єктів), що віддають пріоритет гуманітарно-гуманістичним настановам соціального і державного розвитку та визнають їх єдиним можливим вектором подальшого його існування та вдосконалення.

Отже, можна констатувати, що до параметральних ознак формування, розвитку та практичного застосування феноменології «конституційна людина» відносяться наступні тенденції: А) профільна феноменологія базується на філософській константі, що наріжним камінням побудови демократичної правової державності виступає визнання, легалізація, регламентація, регулювання, охорона, захист, гарантування державою конституційних прав і свобод людини і громадянина та сприяння їх легітимації серед інших суб'єктів національного конституційного права (*легально-легітимістська гуманістична тенденція* – авт.); Б) конституційна формалізація і легалізація кола конституційних прав і свобод людини і громадянина, що врегульовано розділом ІІ Конституції України 1996 р. [1] (*конституційно-легальна тенденція* – авт.), виходить з того, що вони: а) пов'язані з природним існуванням людини (*екзистенційний критерій* – авт.); б) характеризуються соціальною індивідуальною, груповою і колективною цінністю, оскільки фактично володіють природженою властивістю людського існування, груп і інших асоціацій людей (*аксіологічний критерій* – авт.); в) мають повсякденну актуальність, бо без їх використання є неможливою реалізація життєвого циклу людини (*повсякденно-системний критерій* – авт.); г) носять системно-об'єктивний та перманентно-контекстуалізований характер, адже використання конституційних прав і свобод, ще лежить в основі

конституційно-правового і загально-правового статусу людини, виступає як одна із невід'ємних характеристик сутності людини (*онтологічний критерій* – авт.).

Наведені висновки є реальними та аргументованими, бо витікають з наступних настанов: *по-перше,* з особливої значущості конституційних прав і свобод людини. Хоча їх перелік є досить значущим по кількості та по змістовності, вони належать до вітальних прав людини, бо їх важливість та екзистенційний характер детермінують, супроводжують і забезпечують повсякденне життя і здоров'я людини, стабільне проходження нею свого життєвого циклу (*фундаментально-вітальна складова* – авт.); *по-друге,* наведені права повністю відповідають нормативно-діяльнісній парадигмі, що склалась для конституційних прав і свобод людини і громадянина, ними унормована, регламентована і врегульована (*парадигмально-технологічна складова* – авт.) – а саме: а) кожному гарантується право знати свої права і обов'язки (ст. 57 Конституції України) (*функціональний аспект* – авт.); б) кожен має право на відшкодування за рахунок держави чи органів місцевого самоврядування (далі – ОМСВ) матеріальної та моральної шкоди, завданої незаконними рішеннями, діями чи бездіяльністю органів державної влади, ОМСВ, їх посадових і службових осіб при здійсненні ними своїх повноважень (ст. 56 Конституції України) (*облігаторний аспект* – авт.); в) кожному гарантується право на оскарження в суді рішень, дій та бездіяльності органів державної влади, ОМСВ, посадових і службових осіб (ст. 55 Конституції України) (*правозахисний аспект* – авт.); г) кожен має право на правову допомогу (ст. 59 Конституції України) (*праводопоміжний аспект* – авт.); г') всі наведені тут аспекти у своєму підсумку фактично створюють відповідний «безпековий простір», в якому людини завдяки своїм конституційним правам, свободам і обов'язкам та через відповідну організаційну та компетенційно-нормативну діяльність органів публічної влади щодо їх визнання, реалізації, охорони, захисту, гарантування реалізує свої екзистенційні потреби, праксеологічні наративи та інтереси (Розділи II, IV, V, VI, VII, VIII, XI, XII Конституції України) (*загально-безпековий аспект* – авт.); *по-третє,* всі конституційні права і свободи людини тісно переплітаються та синергуються з між собою, а також з іншими правами людини, які на сьогодні мають статус конституційних прав або ще не мають такого, або часто-густо виступають у статусі «законних інтересів людини»: наприклад, право на задоволення основних потреб; право на безпеку; право на інформативність; право вибору; право бути вислуханим; право на відшкодування; право на споживчу освіту; право на здорове природнє середовище тощо (*комплексно-синергійна складова* – авт.).

Отже, телеологічними домінантами профільної проблематики виступає: А) об'єктивізація, актуалізація, оптимізація, контекстуалізація необхідності концептуального обґрунтування правового статусу людини, особистості і громадянина в конституційному праві (*базова предметно-об'єктна телеологічна домінанта* – авт.), що Б) здійснюється через визначення комплексу теоретичних і практичних засад становлення, розвитку і вдосконалення конституційно-правового статусу людини (особистості) і громадянина (*базова теоретично-праксеологічна телеологічна домінанта* – авт.), В) саме в умовах глобалізації, включаючи, насамперед, й її правову форму (*базова глобалізаційно- патерна телеологічна домінанта* – авт.), і Г) з використанням нових загальнодемократичних та гуманістично-гуманітарних надбань сучасного конституційного права, що базується на основоположних засадах демократичної правової державності (*базова конституційно-правова телеологічна домінанта* – авт.).

Отже, можна констатувати, що: а) питання визнання, легалізації, реалізації, охорони, захисту, гарантування прав і свобод людини державою є основоположною та ідентифікаційною ознакою сучасної демократичної правової державності; тому б) інтерес як науковців, так й широких верств населення, особливо представників інституцій громадянського суспільства, що фактично пронизує локальний соціум, який уособлюється територіальною людською спільнотою (тобто, територіальною громадою /далі – ТГ/ див. ст. 140 Конституції України) саме до цієї проблематики носить обґрунтований, мотивований та контекстуалізований характер, який детермінує її об'єктивізацію, причому як з доктринальних, так й праксеологічних позицій.

Разом з тим, необхідно зазначити, що проблематика прав і свобод людини, що реалізуються в повсякденному житті в умовах місцевого самоврядування /далі – МСВ/, в межах ТГ та в філософському стані повсякденності, – на жаль набула не тільки спрощеного, ординарного та механістичного розуміння, а й також утилітарного тлумачення, в основі якого лежать суто праксеологічні питання. Завдяки цьому поза неї фактично залишаються багато проблем організаційного, нормативного, технологічного, ідеологічного характеру, – належне вирішення яких надають можливість з онтологічних позицій визначити її неминуче значення для стабільного та сталого існування та функціонування конкретної людини (особистості), а також її груп і асоціацій. Вплив наведених проблем має суттєве значення також для соціуму і всієї держави, особливо в контексті їх сталого розвитку в належних умовах соціально-політичної та соціально-економічної злагоди.

До однієї з таких проблем, що набувають в сучасних умовах стратегічного значення, відноситься проблематика визначення

характеристики поняття «людина» з позицій сучасного конституційного права. Варто зазначити, що цей процес володіє не тільки опорною, а й імперативно-функціональною характеристиками. Особливо по відношенню до інших проблем і питань існування та функціонування як сучасної державності в її демократично-правовій моделі, так й міжнародної спільноти держав, що об'єднуються навколо демократично-гуманістичних ідеалів та завдань.

Звідси необхідно наголосити на тому, що проблематика цього питання, враховуючи на його досить складний, суперечливий, полісемічний та поліпредметний характер, знаходиться, по-перше, на рівні міждисциплінарного розуміння та тлумачення, а його концепції, положення і висновки, по-друге, знайшли своє закріплення в історичній ретроспективі – зокрема, в наукових роботах багатьох вчених – філософів, істориків, юристів, політологів дореволюційного (включаючи й періоди Античності – Стародавніх Греції и Риму, періодів Відродження, функціонування буржуазних держав в умовах Новітніх часів). Вона залишається актуальною й дотепер, що демонструють наукові праці вчених радянського та сучасного періодів, особливо в галузі теорії та історії держави і права, окремих галузей права, особливо конституційного, адміністративного, муніципального, загального міжнародного (публічного і приватного) права тощо, а також філософії та соціології права, інших гуманітарних напрямків наукового знання.

Визначаючи роль і значення проблематики прав людини в конституційному праві, необхідно, насамперед, наголосити на її особливо важливому, екзистенційному характері для існування сучасної демократичної, правової та соціальної держави. Права людини – це, перефразуючи вислів М. П. Орзіх про те, що «конституція – це ядро, навколо якого обертається вся конституційно-правова реальність» [2] – права людини й є тим ядром, навколо якого обертаються всі принципи, норми, інститути, підгалузі конституційного права, і, по великому рахунку, й саме сучасне конституційне право.

Аргументацією на користь такого висновку є три аспекти – напрямки в дослідженні прав людини, що склалися до теперішнього часу в українському правознавстві, що підтверджує аналіз наукової літератури. На доктринальну думку М. А. Абдалказима, вони є досить відокремленими, але й вельми продуктивними [3, с. 19–20]. Так, перший напрям, який можна позначити як *прояв філософсько-правового підходу*, основний акцент робить на онтологічні проблеми прав людини. Тут основна увага приділяється теоретичному аналізу проблем походження прав людини в контексті глибокого опрацювання їх юридичної природи, більш того – одним з концептів тут виступає

сама логіка таких прав в контексті їх цільового призначення, використання та їх ефективності (П.М. Рабінович, С. Добрянський). Другий напрям, який можна позначити як *прояв регулятивного підходу* до проблем прав людини, акцентує увагу на їх розумінні як особливому способі правового регулювання суспільних відносин. Його прихильниками є не тільки представники теорії права (М.Ф. Орзіх, Ю.М. Оборотов, Н.М. Крестовська), але і галузевих наук – конституційного (М.О. Баймуратов, О.В. Батанов, О.М. Биков, Ю.О. Волошин, І.Д. Сліденко, Х.В. Приходько) і навіть міжнародного права (М.В. Буроменський, В.Н. Денисов, М.М. Микієвич), а також багато практичних працівників, які визнають, що права людини, визнані міжнародним співтовариством і державою, вводять і в міжнародно-правову, і в національно-правову (конституційну) системи відповідні режими, порядки, домінанти, стандарти і алгоритми свого правового здійснення. Третім важливим напрямом в доктринальному супроводженні і забезпеченні прав людини, без сумніву, є *правозахисний напрямок*. Його суть полягає в розумінні того, що права людини тільки тоді перетворюються в реальну цінність, коли вони надійно гарантовані і захищені. Найбільш повне дослідження цього аспекту прав людини знайшло в роботах О.Л. Копиленка, Н.М. Оніщенко, О.В. Зайчука, В.Ф. Погорілка, О.Ф. Фрицького, Б.А. Пережняка, А.Р. Крусян, В.А. Григор'єва та ін. Слід зазначити, що у своїх працях вони не просто акцентують увагу на процесуальному і діяльнісному аспектах захисту, охорони та гарантуванні прав і свобод людини, але надають домінантне значення положенню про обов'язкове включення в дефінітивне визначення загального поняття «прав і свобод людини» вказівки на необхідність їх захисту, причому захисту правового. Такий підхід, як видається, є науково продуктивним і обґрунтованим, перш за все, в контексті практичної реалізації системи координат «держава-людина» [3, с. 19–20].

Однак, системний аналіз наведених напрямків демонструє, що вони переважно спрямовані не стільки на захист самої людини, скільки її прав. Тобто, основоположним об'єктом захисту людини в конституційному праві є її права – саме вони виступають «альфою і омегою» конституційних регламентації та регулювання й, отже, саме через них можна дійти висновку, що саме є людина та які її характеристики [3, с. 21], в тому числі й в правовому розумінні та вимірі, а саме у визначенні феноменології «конституційна людина».

Отже, резюмуючи, можна констатувати, що:

– феноменологія «конституційна людина» спирається на сукупність вимірів (просторів), що визначає смисли існування та функціонування будь-якої фізичної особи, що знаходиться під юрисдикцією націо-

нальної держави, а саме: а) ціннісний; б) пізнавальний; в) методологічний; г) інтегративний; г') теоретико-практичний; д) нормативно-легітимний; е) статусно-прогностичний; є) праксеологічно-мотиваційний; ж) конституційно-свідомий; з) конституційно-психологічний;

– тільки у сукупності наведених вимірів (просторів) профільна феноменологія може бути: а) сформована; б) телеологічно забезпечена; в) доктринально і праксеологічно обґрунтована; г) усвідомлена на рівні індивідуальної, групової та колективної свідомості; г') в перспективі легалізована.

Література:

1. Конституція України: прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 року. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.

2. Орзіх М. П. Конституційна модернізація та реформування в Україні. URL: http://naukovipraci.nuoua.od.ua/arhiv/tom9/4.pdf

3. Абдалказим М. А. Права людини як парадигма взаємодії конституційного та міжнародного права. *Науковий вісник Академії муніципального управління. Серія : Право*. 2012. Вип. 2. С. 16–22. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nvamu_pr_2012_2_5

ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ТРАНСФОРМАЦІЇ ДІЯЛЬНОСТІ ДЕРЖАВНОЇ КРИМІНАЛЬНО-ВИКОНАВЧОЇ СЛУЖБИ ДЛЯ ВІДНОВЛЕННЯ УКРАЇНИ

Білак Н. І.
кандидат юридичних наук,
керівний партнер АО «Світло»,
член Комітету з питань конституційного правосуддя
та захисту прав людини, громадський діяч,
м. Одеса, Україна

Вже третій рік Україна живе в нових умовах та бореться з викликами та загрозами, які продовжують набувати нових форм. По містам та селам тривають постійні ракетні обстріли. Ворог обстрілює об'єкти критичної інфраструктури, що призводить до масштабних відключень електроенергії. Незважаючи на це, Україна вже зараз готується до перемоги, розробляє відповідні програми та вибудовує плати на

відбудову і відновлення. В цьому сенсі важливого значення набуває здійснення трансформації діяльності органів публічної влади в напрямку відновлення України та його правового забезпечення.

Окрему роль повинно бути відведено дослідженням, пов'язаним із трансформаційними процесами діяльності правоохоронних органів, судової влади, органів юстиції, зокрема й Державної кримінально-виконавчої служби України (далі – ДКВС України) на яку на даний час покладено завдання щодо здійснення державної політики у сфері виконання кримінальних покарань, реалізація правозастосовних та правоохоронних функцій. Окремі аспекти діяльності ДКВС України були предметом досліджень багатьох науковців, зокрема таких як: І. Богатирьового, В. Кирилюк, О. Колб, О. Охман С. Тагієва та ін.; безпекові питання, зокрема, пов'язані із посяганням на захисника чи представника особи досліджувались Г. Логвинським [1]. Водночас обрана тема не втрачає своєї актуальності г огляду на сучасні загрози та реалії.

Перед тим, як перейти до дослідження трансформаційних питань, слід висвітлити сучасний стан справ. Так, наразі діяльність ДКВС України регламентовано Законом України «Про Державну кримінально-виконавчу службу України», прийняти ще 23.06.2005 року із внесеними змінами та доповненнями (*далі – Закон або Законом України «Про Державну кримінально-виконавчу службу України»)*.

Згідно статті 6 Закону [2] визначена структура ДКВС України, яка на центральному рівні представлена – центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері виконання кримінальних покарань, а на територіальному – територіальними органами центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері виконання кримінальних покарань). Також до неї входять інспекції, установи, ізолятори, воєнізовані формування, навчальні заклади, заклади охорони здоров'я, підприємства.

Аналізуючи Положення про Міністерство юстиції України, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів від 2 липня 2014 р. № 228 [3] (*далі -Положення*) та порівняння тих його пунктів, в яких йдеться про правових статус Мін'юсту, та його керівництва, із тими, що закріплені в Законі, можна прийти до висновків про їх невідповідність один одному, що підтверджується наступним.

Так, згідно Положення Мін'юст визначено як головний орган у системі центральних органів виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику в різних сферах (зокрема, нотаріаті, з питань банкрутства, державної реєстрації актів цивільного стану) і в тому числі й у сфері виконання кримінальних покарань та пробації [3]. Порівнюючи Положення та Закон, слід сказати про

неоднаковість визначення законодавцем назви центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері виконання кримінальних покарань. Також на рівні закону не визначено й поняття «державна політика у сфері виконання кримінальних покарань», що створює загалом підстави для юридичної невизначеності.

Загальноприйнятим є той факт, що управління територіальними органами з питань виконання кримінальних покарань, установами виконання покарань, слідчими ізоляторами та іншими підприємствами, установами і організаціями, створеними для забезпечення виконання завдань ДКВС України на даний час віднесено до відання Міністерства юстиції України.

Відповідно до Положення серед основних завдань Мін'юсту віднесено й такі як: 1) забезпечення формування та реалізація державної політики у сфері виконання кримінальних покарань та пробації; 2) забезпечення формування системи наглядових, соціальних, виховних та профілактичних заходів, які застосовуються до засуджених та осіб, узятих під варту; 3) контроль за дотриманням прав людини і громадянина, вимог законодавства щодо виконання і відбування кримінальних покарань, реалізацією законних прав та інтересів засуджених та осіб, узятих під варту [3]. Натомість Законом прямо не визначено завдання центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері виконання кримінальних покарань. В статті 1 Закону вказується, що на ДКВС України покладається завдання щодо здійснення державної політики у сфері виконання кримінальних покарань .

У статті 7 Закону України «Про Державну кримінально-виконавчу службу України» [2] уточняються процедура утворення, реорганізації та ліквідації цього центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері виконання кримінальних покарань, яка передбачає, що такі дії вчиняються Президентом України за поданням Прем'єр-міністра України. Натомість в ст. 5 Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» передбачено, що міністерства та інші центральні органи виконавчої влади утворюються, реорганізуються та ліквідуються Кабінетом Міністрів України за поданням Прем'єр-міністра України. В цьому законі також вказано, що діяльність центральних органів виконавчої влади ґрунтується на принципах серед яких: забезпечення єдності державної політики, єдиноначальності [5].

Також залишається не зрозумілою ч. 2 ст. 7 Закону [2], в якій йдеться про узагальнення центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері виконання кримінальних покарань практики застосування законодавства з питань, що стосуються завдань ДКВС України, розроблення пропозицій, спрямованих на його

вдосконалення, і внесення їх на розгляд Міністерству юстиції України. Тобто, якщо центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері виконання кримінальних покарань і є Міністерство юстиції України, тоді в цій статті вказується про те, що Міністерство юстиції України узагальнює практику застосування законодавства з питань, що стосуються завдань ДКВС України, розробляє пропозиції, спрямовані на його вдосконалення, і вносить їх само собі на розгляд.

Також слід звернути увагу на положення ст. 8 Закону, в якій вказано, що керівництво ДКВС України та діяльністю центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері виконання кримінальних покарань здійснює **керівник** центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері виконання кримінальних покарань, **який несе персональну відповідальність за виконання завдань** ДКВС України. Керівник, та його заступників призначає за поданням Прем'єр-міністра України та звільняє з посад Президент України [2].

В той час, як відповідно до Положення, Міністерство юстиції України очолює Міністр, який призначається на посаду за поданням Прем'єр-міністра України і звільняється з посади Верховною Радою України. Заступники Міністра юстиції призначаються на посаду та звільняються з посади Кабінетом Міністрів України за поданням Прем'єр-міністра України відповідно до пропозицій Міністра [3].

Згідно інформації, розміщеної на офіційному веб сайті Міністерства юстиції України до органів, що координуються через Міністра юстиції віднесено Державну архівну службу України. Згідно Наказу Міністерства юстиції України «Про затвердження Розподілу обов'язків і повноважень між Міністром, першим заступником Міністра, заступниками Міністра, заступником Міністра з питань виконавчої служби, заступником Міністра з питань європейської інтеграції, заступником Міністра з питань цифрового розвитку, цифрових трансформацій і цифровізації» від 08.01.2024 р. № 60/к *(далі – Наказ про розподіл повноважень)* Міністр юстиції здійснює керівництво діяльністю Міністерства у процесі формування державної політики у сферах компетенції Міністерства та обирає шляхи формування державної політики на основі альтернативних пропозицій, підготовлених апаратом Міністерства. Водночас повноваження, реалізація яких пов'язана із ДКВС України згідно *Наказу про розподіл повноважень* покладено на одного із заступників Міністра юстиції, що не в повній мірі відповідає вимогам Закону [4].

Таким чином порівняльний аналіз нормативно-правових актів в сфері регулювання діяльності органів Державної кримінально-

виконавчої служби України та Міністерства юстиції як центрального органу виконавчої влади дав можливість прийти до висновків про невідповідність між актами законодавства з урегулювання питань, які фактично визначають одні й ті ж питання. Серед яких порядок утворення, реорганізації та ліквідації Міністерства юстиції/центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері виконання кримінальних покарань, визначення завдань, функцій, порядок призначення керівника (Міністра юстиції) та його заступників, обсяг повноважень, закріплених за керівником. З огляду на це, правовий статус Державної кримінально-виконавчої служби України досі залишається юридично не визначений. Існує безліч внутрішньосистемних проблем, кількість яких з кожним роком зростає. Міністерство юстиції не здатне з огляду на масштабність ввірених функцій та повноважень належним чином управляти органами та установами кримінально-виконавчої служби. Більше того специфіка діяльності цих органів вимагає вузькоспеціалізованих знань, досвіду, кваліфікації, навиків.

З огляду на важливість напрямків, реалізація яких віднесена до компетенції Державної кримінально-виконавчої служби України та важлива роль, яку ця служба може відіграти в процесах відновлення та відбудови України, потрібно її трансформувати, вивівши в окреме пенітенціарне відомство, яке напряму буде підпорядковуватись Кабінету Міністрів України. Для цього, потрібно забезпечити правове підґрунтя, прийнявши новий спеціалізований закон, ввести зміни до чинних актів законодавства.

Одним із пріоритетних напрямів оновленої пенітенціарної служби має стати сприяння у відбудові України. Комплементарні зміни у діяльності пенітенціарної служби задля відновлення України повинні першочергово стосуватись розроблення програми долучення засуджених до роботи в цьому напрямку, активізації функціонування державних підприємств, які входять в систему Державної кримінально-виконавчої служби України, оновлення обладнання, впровадження сучасних технологій виробництва, залучення інвестицій, заохочення та мотивація засуджених, створення безпечних умов та ін.

Література:

1. Логвинський Г.В. Суб’єкт посягання на захисника чи представника особи. Правові новели. 2021, №13. с.81-86.

2. Про Державну кримінально-виконавчу службу України: Закон України від 23.06.2005 № 2713-IV. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2713-15/card2#Card.

3. Про затвердження Положення про Міністерство юстиції України Постанова Кабінету Міністрів України від 02.07. 2014 р. № 228. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/228-2014-п#Text.

4. Про затвердження Розподілу обов'язків і повноважень між Міністром, першим заступником Міністра, заступниками Міністра, заступником Міністра з питань виконавчої служби, заступником Міністра з питань європейської інтеграції, заступником Міністра з питань цифрового розвитку, цифрових трансформацій і цифровізації: Наказ Міністерства юстиції України від 08.01.2024 р. №60/к. URL: https://minjust.gov.ua/files/general/2024/01/08/20240108174727-28.pdf

5. Про центральні органи виконавчої влади: Закон України від 17.03.2011 р. № 3166-VI. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3166-17#Text.

6. Структурні підрозділи Міністерства юстиції України: офіційний веб-сайт Міністерства юстиції України. UR: Lhttps://minjust.gov.ua/str_cent_struct

КЛАСИФІКАЦІЯ СУБ'ЄКТІВ ПРАВОВОГО МОНІТОРИНГУ

Бодюл Є. М.
кандидат юридичних наук, доцент,
провідний науковий співробітник відділу дослідження проблем правотворчості та адаптації законодавства України до права ЄС Інституту правотворчості та науково-правових експертиз Національної академії наук України

В дослідженні проблем правового моніторингу особливе місце відводиться його суб'єктам. Останнім часом простежується зростання активності та ролі інститутів усіх гілок і рівнів державної влади, громадських і наукових організацій не тільки у дослідженні та пошуку механізмів моніторингу, а й в організації системних, функціональних інструментів постійного аналізу якості нормативних правових актів та ефективності їх застосуванні.

У науковій літературі до суб'єктів правового моніторингу, як правило, відносять державні органи, органи місцевого самоврядування, інші органи, які здійснюють заходи щодо моніторингу в межах предмету та на підставі спеціальних повноважень, якими вони наділені відповідним нормативним правовим актом [4].

Коло суб'єктів, які здійснюють моніторингову діяльність, можна диференціювати за різними підставами. Так, суб'єкти правового моніторингу можуть бути диференційовані в залежності від характеру здійснюваної ними моніторингової діяльності на дві основні групи – конституційні та ініціативні, уповноважені та ініціативні, статутні та ініціативні [1].

До конституційних (уповноважених, статутних) входять: Верховна Рада України, Президент України, Кабінет Міністрів України та центральні органи виконавчої влади, Рахункова палата, Центральна виборча комісія, органи судової влади, органи прокуратури, органи місцевого самоврядування та ін.

До групи ініціативних суб'єктів входять: інститути громадянського суспільства, експертні ради при вищих органах державної влади; наукові організації й об'єднання; корпоративні об'єднання, правозахисні й екологічні організації; політичні партії, засоби масової інфомації.

Деякі автори визначають суб'єктний склад правового моніторингу в залежності від статусу органів, які здійснюють моніторинг або рівня їх діяльності: а) органи державної влади, що беруть участь у моніторингу правового простору; б) інші органи й організації, задіяні в моніторингу [1, с. 23].

Також суб'єктів правового моніторингу можна класифікувати за таким критерієм як неперервність здійснення відповідних повноважень. Виходячи з цього слід виділити дві категорії суб'єктів вказаної діяльності: 1) відповідальні за проведення правового моніторингу на постійній основі (спеціалізовані органи, установи, організації); 2) ті які здійснюють надані їм повноваження в зазначеній сфері періодично (при виникненні необхідності оцінити ефективність правового регулювання в певній сфері суспільних відносин або якість реалізації конкретного нормативного правового акта, групи актів в рамках сфери компетенції суб'єкта) [1, с. 22].

У правовому моніторингу беруть участь органи всіх гілок і всіх рівнів державної влади. Аналіз ефективності національного законодавства здійснюють як державні органи, що мають право законодавчої ініціативи, так і апарат Кабінету Міністрів України, і окремі міністерства. При цьому інститути судової влади, регіональні органи, різні наукові установи й організації тісно співпрацюють один з одним для гармонізації своїх правових систем.

Активно приєднуються до цієї роботи органи місцевого самоврядування, інститути громадянського суспільства, наукові центри, засоби масової інформації [4, с. 130]. Виходячи цього, Ю. Градова виокремила дві групи суб'єктів: 1) державні органи; 2) громадяни та їх об'єднання [1].

І. Онищук суб'єкти правового моніторингу диференціює на три групи. До першої групи він відносить всі органи держави, наділені правом створювати нормативні правові акти чи вносити до них зміни. У складі зазначених органів функціонують спеціальні відділи, управління, департаменти чи відповідальні особи, на яких покладається обов'язок здійснювати моніторинг як запланованих та проектованих нормативних правових актів, так і чинних нормативних документів. Результати діяльності цих суб'єктів найбільш значущі, оскільки прямо пов'язані із правотворчою діяльністю (Верховна Рада України, Президент України, Кабінет Міністрів України). Друга група – суб'єкти, спеціально уповноважені для проведення моніторингу (Міністерство юстиції України, Міністерство внутрішніх справ України, Рахункова палата, Центральна виборча комісія, Уповноважений Верховної Ради України з прав людини, органи судової влади, органи прокуратури). Третю групу становить приватний сектор (недержавні формування, починаючи з об'єднань громадян, і, завершуючи окремими громадянами) [5, с. 74].

Колодій А., Тернавська В., говорячи про суб'єктів правового моніторингу також диференціюють їх на три групи:

1) органи держави та місцевого самоврядування, наділені правом приймати нормативно-правові акти, вносити до них зміни та доповнення, припиняти їх чинність: Верховна Рада України, Президент України, Кабінет Міністрів України, місцеві ради і т. д.;

2) суб'єкти спеціально уповноважені для проведення моніторингу або суб'єкти, у складі яких є контрольно-наглядові або безпосередньо моніторингові структурні частини, а саме: Рахункова палата, Уповноважений Верховної Ради України з прав людини, Вища рада правосуддя, Рада національної безпеки та оборони України, Центральна виборча комісія, прокуратура, Міністерство юстиції України, інші міністерства, державні служби, державні агентства та державні інспекції і т. д.;

3) недержавні формування. Зокрема, до таких належать: громадська організація «Правовий моніторинг», Transparency International Україна, Український незалежний центр політичних досліджень, Івано-Франківське відділення Інституту політичної освіти, громадська організація «Народний захист», Інститут масової інформації, Центр політико-правових реформ, громадська організація «Філософія Серця», інформаційно-правовий центр «Наше право», Координаційно-експертний центр з питань регуляторної політики і т. д. [3, с. 99–100].

Питання класифікації суб'єктів правового моніторингу має і практичну площину. Зокрема, Закон України «Про правотворчу діяльність» від 24.08.2023 в статті 67 визначає, що «правовий моніторинг

здійснюється: 1) суб'єктами правотворчої діяльності – щодо прийнятих (виданих) ними нормативно-правових актів; 2) іншими учасниками правотворчої діяльності – у випадках та порядку, встановлених законом.

Стаття 4 Закону України «Про правотворчу діяльність» від 24.08.2023 до суб'єктів правотворчої діяльності відносить: органи державної влади, органи місцевого самоврядування, їх посадові особи та інші суб'єкти, наділені Конституцією України та (або) законом повноваженнями щодо прийняття (видання) нормативно-правових актів, а саме: 1) Український народ на всеукраїнському референдумі; 2) Верховна Рада України; 3) Президент України; 4) Кабінет Міністрів України; 5) міністерства; 6) інші органи державної влади та інші суб'єкти публічного права, які згідно із законом здійснюють від імені держави правотворчу діяльність та юрисдикція яких поширюється на територію України (далі – інший державний орган); 7) Верховна Рада Автономної Республіки Крим, Рада міністрів Автономної Республіки Крим, міністерства Автономної Республіки Крим; 8) голови місцевих державних адміністрацій та керівники структурних підрозділів місцевих державних адміністрацій; 9) територіальна громада на місцевому референдумі; 10) органи місцевого самоврядування.

Суб'єктом правотворчої ініціативи є орган державної влади, інший державний орган, його посадова особа, інший уповноважений суб'єкт, який відповідно до Конституції України та (або) закону чи прийнятого відповідно до них іншого нормативно-правового акта має право вносити на розгляд суб'єкта правотворчої діяльності проект нормативно-правового акта для його прийняття (видання) в порядку, встановленому законом.

Суб'єктами забезпечення правотворчої діяльності є допоміжні органи суб'єктів правотворчої діяльності та особи, які виконують завдання наукового, юридичного, експертного, консультативного, технічного та інших видів забезпечення правотворчого процесу.

Заінтересованими особами в контексті правового моніторингу Закон України «Про правотворчу діяльність» визначає фізичних та юридичних осіб, на яких вплине прийняття (видання) відповідного нормативно-правового акта, а саме: 1) громадяни України; 2) іноземці та особи без громадянства, які на законних підставах перебувають на території України; 3) громадські об'єднання, професійні спілки та їх об'єднання, творчі спілки та їх об'єднання, благодійні і релігійні організації; 4) асоціації органів місцевого самоврядування, органи самоорганізації населення; 5) непідприємницькі товариства, суб'єкти господарювання та їх об'єднання, організації роботодавців та їх об'єднання, органи професійного самоврядування, саморегулівні

організації; 6) інші особи, прав, свобод, інтересів чи обов'язків яких стосується відповідний нормативно-правовий акт.

Правовий моніторинг щодо законів здійснюється Верховною Радою України та її органами відповідно до цього Закону, Регламенту Верховної Ради України, Закону України «Про комітети Верховної Ради України», інших законів.

Правовий моніторинг щодо підзаконних нормативно-правових актів здійснюється відповідно до закону в порядку, встановленому Кабінетом Міністрів України.

Правовий моніторинг нормативно-правових актів, включених до Єдиного державного реєстру нормативно-правових актів, здійснюється міністерством, що забезпечує формування державної правової політики.

Верховний Суд за результатами аналізу судової статистики та узагальнення судової практики може звернутися до суб'єкта правотворчої діяльності з пропозицією щодо необхідності прийняття, внесення змін, зупинення або дострокового відновлення дії структурного елемента відповідного нормативно-правового акта, визнання його таким, що втратив чинність.

Заінтересовані особи можуть ініціювати підготовку проекту нормативно-правового акта перед суб'єктом правотворчої ініціативи. Заінтересовані особи беруть участь у правотворчій діяльності відповідно до Конституції України, цього Закону, законів щодо публічних консультацій, лобізму та лобістської діяльності, а також інших законів України.

Література:

1. Градова Ю. Інститут правового моніторингу в конституційно-правовій теорії та практиці : монографія. Одеса, 2014. 183 с.

2. Закон України «Про правотворчу діяльність» від 24 серпня 2023 року №3354-IX. *Відомості Верховної Ради України*. 2023. № 93. Ст. 364.

3. Колодій А., Тернавська В. Правовий моніторинг – засіб забезпечення конституційно-правової політики в Україні. *Нове українське право*. Вип. 1. 2023. С. 95–104.

4. Онищук І. Правовий моніторинг: проблеми методології, теорії та практики : монографія. Івано-Франківськ ; Дрогобич : Коло, 2017. 512 с.

5. Онищук І. Техніка правового моніторингу в Україні: об'єкти та суб'єкти. *Науково-інформаційний вісник Івано-Франківського університету права ім. Короля Данила Галицького*. Івано-Франківськ, 2014. № 10. С. 69–76.

ДЕЯКІ ПИТАННЯ РОЗВИТКУ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В КОНТЕКСТІ ПРОЄКТІВ ЗАКОНІВ УКРАЇНИ ПРО ВНЕСЕННЯ ЗМІН ДО КОНСТИТУЦІЇ УКРАЇНИ

Борденюк В. І.
доктор юридичних наук, професор,
провідний науковий співробітник
Інституту правотворчості
та науково-правових експертиз НАН України
м. Київ, Україна

Одним із пріоритетних напрямів трансформації інститутів публічної влади в умовах повоєнного відновлення України має стати реформування місцевого самоврядування, що повинно супроводжуватися внесенням відповідних змін до Конституції України, яка не повною мірою відповідає сучасним європейським стандартам. Багато в чому це зумовлено наявністю у вітчизняній правничій науці суперечливих, а іноді протилежних підходів щодо оцінки місцевого самоврядування та його ролі в механізмі управління державними справами, в яких відображалися суб'єктивні погляди державних і муніципальних діячів на це явище, що були зумовлені їхніми політичними, економічними та іншими інтересами. Тому, як визнав перший Президент України Л. М. Кравчук, «усі реформи, які проводилися в Україні, багато в чому залежали від інтересів конкретних осіб. Зміни мали на меті розширити або звузити обсяг повноважень тих чи інших людей» [1].

Відповідного змісту розбіжності щодо оцінки політико-правової природи явища місцевого самоврядування дістали відображення у відповідних положеннях Конституції України, в яких були втілені ідеї громадської (громадівської) теорії місцевого самоврядування, яка протиставляє місцеве самоврядування державному управлінню, що здійснюється в процесі реалізації державної влади, єдиним джерелом якої є народ. Наслідком такого протиставлення стало створення внутрішньо суперечливої системи територіальної організації влади на місцях, яка не відповідає сучасним європейським стандартам, а тому стала об'єктом постійної критики з боку Європейського Союзу та Ради Європи, що стримує інтеграцію України до європейської спільноти.

Саме тому в Україні постійно декларується необхідність чергового етапу реформи місцевого самоврядування, проведення якої пов'язується із внесенням змін до Основного Закону України, що вимагає відповідного наукового аналізу, який може бути корисним для

визначення перспектив реформування місцевого самоврядування, в тому числі в умовах повоєнного відновлення України.

Торкаючись питання вдосконалення конституційних засад місцевого самоврядування в Україні, слід зазначити, що розділ XI «Місцеве самоврядування» Конституції України практично не зазнав істотних змін, хоча з моменту її прийняття на розгляд Верховної Ради України було внесено сім проєктів законів України про внесення змін до Конституції України, що тією чи іншою мірою стосувались місцевого самоврядування. Проте з них лише законопроєкт від 19.10.2010 р. № 7265 [2] був прийнятий як Закон України «Про внесення змін до Конституції України щодо проведення чергових виборів народних депутатів України, Президента України, депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів» від 01.02.2011 р. № 2952-VI [3]. Цим Законом були внесені зміни до статті 141 Конституції України, якими був унормований порядок проведення чергових виборів та строки повноважень депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів, обраних на чергових виборах. Зокрема, цим Законом строк повноважень сільської, селищної, міської, районної, обласної ради, депутати якої обрані на чергових виборах, та сільського, селищного, міського голови, обраного на чергових виборах, був продовжений із чотирьох до п'яти років.

Окремо слід згадати проєкт Закону України «Про внесення змін до Конституції України» від 19.09.2003 р. № 4180 [4], в якому пропонувалось уточнити порядок обрання депутатів районних і обласних рад. Проте в процесі опрацювання цього законопроекту, який був прийнятий Верховною Радою як Закон України № 2222-IV від 08.12.2004 р., відповідні положення, що стосувались територіальної організації влади, були виключені з тексту цього законопроєкту.

Окрім того, на ревізію окремих положень Основного Закону, що визначають конституційні засади місцевого самоврядування, були спрямовані проєкти законів України про внесення змін до Конституції України» від 01.07.2003 р. № 3207-1 [5], від 04.09.2003 р. № 4105 [6], від 03.10.2008 р. № 3252 [7], від 26.06.2014 р. № 4178а [8], від 01.07.2015 № 2217а [9].

Результати аналізу відповідних проєктів законів про внесення змін до Конституції України свідчать, що вони в тому чи іншому варіанті зводились до: 1) уточнення поняття місцевого самоврядування (проєкти законів від 01.07.2003 р. № 3207-1, від 08.07.2008 р. № 2722, від 03.10.2008 р. № 3252, від 26.06.2014 р. № 4178а); 2) визначення складу, порядку обрання відповідних представницьких органів місцевого самоврядування (проєкти законів від 03.10.2008 р. № 3252,

від 26.06.2014 р. № 4178а); 3) визначення поняття територіальної громади як первинної адміністративно-територіальної одиниці, що є просторовою основою здійснення місцевого самоврядування (проєкти законів від 01.07.2003 р. № 3207-1, від 26.06.2014 р. № 4178а); 4) до надання районним та обласним радам, як органам місцевого самоврядування, що представляють спільні інтереси громад, права створювати виконавчі органи (проєкти законів від 01.07.2003 р. № 3207-1, від 03.10.2008 р. № 3252, від 26.06.2014 р. № 4178а. від 15.07.2015 р. № 2217а); 5) до запровадження в областях, містах Києві та Севастополі відповідних контрольно-наглядових органів у формі представництв Кабінету Міністрів України (проєкти законів України від 08.07.2008 р. № 2722, від 03.10.2008 р. № 3252), представників Президента України (проєкт Закону України від 26.06.2014 р. № 4178а), префектів (проєкт закону від 15.07.2015 р. № 2217а), які повинні здійснювати контрольно-наглядові та координаційні функції щодо органів місцевого самоврядування та територіальних органів центральних органів виконавчої влади та забезпечувати їх взаємодію.

Залишаючи поза межами докладного аналізу зміст відповідних проєктів законів про внесення змін до Конституції України (оскільки це потребує спеціального дослідження), відзначимо, що запропоновані в цих законопроєктах підходи щодо вдосконалення конституційних засад організації та здійснення місцевого самоврядування виглядають вразливими з як з теоретичного, так і з практичного поглядів.

Адже, судячи зі змісту відповідних законопроектів, методологічною основою цих реформ знову має стати громадівська (громадська) теорія, яка у сучасних умовах виглядає архаїчною. Адже з точки зору теорії державного управління сучасне місцеве самоврядування є різновидом соціального управління, якому притаманні всі основні ознаки державного управління. Тому у сучасних умовах його слід розглядати як відносно відокремлену в організаційному відношенні підсистему державного управління, в результаті чого останнє повинно пов'язуватися з діяльністю не лише органів державної влади, але й органів місцевого самоврядування. Тобто вживаний у Конституції України термін «місцеве самоврядування» є умовною назвою демократичної системи державного управління на місцях, що передбачає залучення громадян України, об'єднаних спільним проживанням у межах відповідних адміністративно-територіальних одиниць, до управління державними справами на засадах відносної правової, організаційної та фінансово-матеріальної автономії в межах повноважень, визначених Конституцією і законами України. Тому для позначення місцевого самоврядування більше підходить термін «місцеве управління», який вживається в конституціях деяких країн.

У такому контексті необхідно змінити підходи до визначення в Конституції України поняття та системи місцевого самоврядування, узгодивши їх з відповідними положеннями статті 3 Європейської хартії місцевого самоврядування, в якій місцеве самоврядування визначено як «право і спроможність органів місцевого самоврядування в межах закону здійснювати регулювання та управління суттєвою часткою **публічних справ** (виділено – авт.), під власну відповідальність, в інтересах місцевого населення».

Адже визначення місцевого самоврядування, яке міститься в Європейські хартії, більше відповідає сучасним реаліям, аніж його визначення, які містяться у статті 140 Конституції України чи відповідних законопроєктах, в яких місцеве самоврядування визначається правом територіальної громади чи жителів громади. Це пояснюється тим, що місцеве самоврядування реально здійснюється через органи та посадових осіб, що, звісна річ, не виключає використання різноманітних форм участі громадян в вирішенні питань, віднесених до повноважень місцевого самоврядування.

Крім того, місцеве самоврядування як форма децентралізації виконавчої влади об'єктивно повинно пов'язуватися з правом здійснювати управління певною частиною державних (публічних) справ, а не з вирішенням питань місцевого значення, як це передбачено у Конституції України та відповідних законопроєктах про внесення до неї змін, оскільки відокремити питання місцевого значення від питань державного значення практично неможливо. Такий підхід до визначення поняття місцевого самоврядування випливає зі змісту статті 38 Конституції України, згідно з якою громадяни (а не жителі) мають право брати участь в управлінні державними справами, у всеукраїнському та місцевих референдумах, вільно обирати і бути обраними до органів державної влади та органів місцевого самоврядування.

З урахуванням відповідних положень Конституції України та Європейської хартії місцеве самоврядування можна було б визначити як право громадян, що проживають у межах відповідних адміністративно-територіальних одиниць (або територіальних колективів, утворених у межах таких одиниць), здійснювати управління частиною державних (публічних) справ у межах повноважень, визначених Конституцією і законами України. Це право має здійснюватися ними у порядку, встановленому Конституцією та законами України, безпосередньо та через органи місцевого самоврядування. Саме на таких концептуальних засадах можна збудувати ефективну систему місцевого самоврядування, яке є однією з форм демократичної децентралізації державної влади, джерелом якої є народ, хоча цим проблеми його становлення та розвитку не вичерпуються.

Виходячи з того, що за своєю природою місцеве самоврядування Україні є демократичною формою децентралізації виконавчої влади, доцільно було б відповідний розділ Конституції України, присвячений місцевому самоврядуванню, розташувати після розділу VI «Кабінет Міністрів України. Інші органи виконавчої влади».

Література:

1. Кравчук Л.: «Я проти того, щоб зміни до Конституції приймалися між першим і другим турами президентських виборів». *Дзеркало тижня*. 2004. 11 вересня.

2. Про внесення змін до Конституції України щодо проведення чергових виборів народних депутатів України, Президента України, депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів : Проект Закону від 19.10.2010 р. № 7265. URL: https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=38791

3. Про внесення змін до Конституції України щодо проведення чергових виборів народних депутатів України, Президента України, депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів : Закон України від 01.02.2011 р. № 2952-VI. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2952-17#Text

4. Про внесення змін до Конституції України : Проект Закону від 19.09.2003 р. № 4180. URL: https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=15881

5. Про внесення змін до Конституції України : Проект Закону від 01.07.2003 р. № 3207-1. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=15410

6. Про внесення змін до Конституції України : Проект Закону від 04.09.2003 р. № 4105. URL: https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=15751

7. Про внесення змін до Конституції України (щодо забезпечення реалізації прав територіальної громади) : Проєкт Закону України від 03.10.2008 р. № 3252. URL: https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=33502

8. Про внесення змін до Конституції України (щодо повноважень органів державної влади та місцевого самоврядування) : Проєкт Закону України від 26.06.2014 р. № 4178а. URL: https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=51513

9. Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади) : Проєкт Закону України від 15.07.2015 р. № 2217а. URL: https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=55812

ПРОДОВОЛЬЧА БЕЗПЕКА І ДЕРЖАВНИЙ РЕЗЕРВ: АНАЛІЗ ЗАКОНОДАВЧИХ ЗМІН[1]

Григор'єва Х. А.
доктор юридичних наук, професор,
професор кафедри аграрного, земельного та екологічного права
Національного університету «Одеська юридична академія»,
м. Одеса, Україна

Неможливо перебільшити значення достатніх і надійних продовольчих резервів для формування продовольчої безпеки будь-якої сучасної держави. Накопичення стратегічного запасу найбільш важливих видів сільськогосподарської продукції, необхідної для підтримання нормального рівня життєдіяльності суспільства у разі настання антропогенних чи природних криз, є однією з ключових функцій держави щодо гарантування національної безпеки. Україна уже неодноразово мала нагоду переконатися в цьому на власному гіркому досвіді.

Найбільш болючим став урок війни. В момент, коли розпочалися воєнні дії, Україна пережила одразу кілька серйозних потрясінь: масштабну хвилю міграції населення, колапс виробництва, порушення логістичних зв'язків створення, транспортування та реалізації харчової продукції. На тлі цих складних процесів катастрофічно зростала соціальна напруга, ціни на продукти харчування злетіли, а полиці – опустіли. Для запобігання або принаймні пом'якшення таких перепадів у моменти суспільних криз держава може використовувати свій продовольчий резерв. Однак у цей критичний момент продовольчі резерви України виявилися пустими. Витягнути населення із гострих продовольчих проблем на початку воєнних дій допомогли спільні зусилля волонтерів, бізнесу, міжнародних донорів. Звичайно, така ситуація не могла пройти непоміченою. Потрібно було терміново реформувати усю систему державного резерву, і вже у 2023 році було прийнято Закон України «Про державні резерви», який замінив попередній Закон України «Про державний матеріальний резерв» 1997 року. Запропонована модель державного резерву, містить кілька найбільш суттєвих нововведень, які заслуговують на увагу. При цьому

[1] Доповідь підготовлена в рамках виконання стипендіального наукового дослідження (постанова Верховної Ради України «Про призначення у 2023 році іменних стипендій Верховної Ради України для молодих учених – докторів наук» від 09.08.2023 року № 3297-IX)

ми такі новели проаналізуємо крізь призму їх впливу на продовольчу безпеку.

1. *Інституційні зміни*. Передусім, вони охоплюють перспективи ліквідації попереднього відомства та утворення нового. Цей спосіб вирішення проблем, на жаль, став уже характерним для України. Замість якісного удосконалення законодавства, комплексного та всебічного вирішення проблем, які стрімко накопичуються щодо певного державного органу чи підприємства, нормотворець часто обирає найлегший шлях – просто ліквідувати інституцію, яка «не спрацювала» через недоліки правового статусу, законодавчого механізму чи елементарної нестачі бюджетних коштів для нормального функціонування.

2. *Системні зміни*. Якщо в попередній моделі була закріплена система державного резерву, заснованого здебільшого на праві власності (мережа державних підприємств, які фізично накопичують та зберігають запаси), то нова модель переходить на переважно управлінські засади (спеціальне відомство здійснює управління, контроль, координацію необхідних операцій із державними запасами, але такі матеріальні цінності зберігаються здебільшого на підприємствах різних форм власності на договірній основі).

3. *Суб'єктні зміни*. За попереднім законодавством суб'єктний склад відносин щодо державного резерву складали: Держрезерв, державні підприємства, які перебували в його управлінні, та підприємства усіх форм власності, які здійснювали відповідальне зберігання на договірних засадах. Нова законодавча модель передбачає зміщення акцентів: зберігання резервів будуть здійснювати відповідальні зберігачі та резерванти. Юридична конструкція відповідальних зберігачів у цілому не змінилася та полягає в укладенні між державним органом та підприємством договору зберігання. Новелою є запровадження поняття резервування. Під ним розуміється «формування запасів матеріальних цінностей державного матеріального резерву шляхом їх викупу центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері державних резервів, у резервантів, які самостійно забезпечують їх зберігання та освіження без розриву у часі» [1].

Важливою новелою Закону став прямий дозвіл на зберігання державних запасів нерезидентами та за межами України. Напевно, саме це можна визнати одним із найбільш дискусійних рішень нового законодавства. Спробуємо проаналізувати такий крок з позицій продовольчої безпеки. Базовим елементом стану продовольчої безпеки є фізична доступність продовольства для населення. Формування запасів покликане оперативно задовольнити цю потребу в разі необхідності. Перебування продовольчих запасів за межами країни

на зберіганні певної особи (вона може бути приватною) зумовлює логістичні процедури щодо транспортування і доставки таких продуктів. Не можна забувати також про специфіку продовольчої продукції. Зокрема, мова йде про потребу в супроводі такого вантажу необхідними ветеринарними, фітосанітарними документами тощо. На їх оформлення теж йде час. Крім того, можуть бути запроваджені обмеження на експорт та імпорт сільськогосподарської продукції чи продуктів харчування через певні карантинні заходи. Нагадаємо, що новий Закон України «Про державні резерви» передбачає, що відповідні запаси зберігаються на підставі господарських договорів, а не певних міжнародних угод на рівні держав.

Намагаючись певним чином убезпечити ці правовідносини, законодавець вимагає обов'язкового надання міжнародної банківської гарантії щодо виконання зобов'язань нерезидентом щодо державних запасів, які будуть зберігатися ним за межами території України. Однак це не виключає реальних загроз. По-перше, процедура реалізації механізму гарантії теж займає час – така затримка може дорого коштувати для країни чи населення в певний кризовий момент. По-друге, у разі виплати за банківською гарантією Україна отримає гроші, але це не завжди оптимальний ресурс під час гострої продовольчої кризи. Наприклад, у світі свого часу була поширена практика формування деякими державами не матеріальних, а фінансових запасів – тобто вони накопичували гроші, а не майнові цінності. Однак надзвичайні ситуації стаються раптово і вимагають швидкої реакції – в такі моменти немає часу на підбір продуктів, пошук продавців, процедури закупівлі тощо. Потрібно максимально швидко здійснити необхідні дії із доступними і достатніми продовольчими запасами – або нагодувати постраждалих людей, або стабілізувати цінову ситуацію тощо. У зв'язку з цим ми переконані, що подібну практику розташування державних резервів не варто застосовувати щодо продовольства. Вважаємо, що заборона має бути втілена в самому Законі.

1) *Об'єктні зміни*. Законом передбачено, що номенклатура матеріальних цінностей державного резерву і норми їх накопичення затверджуються урядом. Вітчизняний досвід продемонстрував, що великою проблемою стало забезпечення фізичного збереження продовольчих продуктів, підтримання їх належної якості. Для вирішення цієї проблеми було розроблено кілька механізмів. По-перше, новинкою Закону стало запровадження страхування державних запасів. Наразі не відомо, чи будуть включені до такого переліку певні продовольчі товари, але, на наш погляд, це було би доцільним. По-друге, значним досягненням стало перейняття позитивного іноземного досвіду в частині організації завчасного освіження державних запасів.

За попереднім законодавством освіження відбувалося «у зв'язку із закінченням встановленого терміну зберігання матеріальних цінностей, тари, упаковки, а також внаслідок виникнення обставин, які можуть призвести до псування або погіршення якості продукції до закінчення терміну її зберігання». Тобто продукція, закладена до резерву, зберігалася увесь час, поки була придатна, а після спливу терміну – утилізувалася за державний рахунок. За новим законодавством, освіження «здійснюється … після спливу 50, але не більше 70, відсотків строку зберігання» [1], тобто така продукція є цілком придатною для споживання і тому може бути реалізована без державних затрат.

2) *Організаційні зміни.* Багато уваги законодавець приділяє удосконаленню самої організації процесів формування та управління державним резервом. Як відомо, основна проблема попередньої системи державного резерву полягала у порушеннях порядку, втраті запасів, розкраданні, вчиненні інших правопорушень. Їхнім спільним наслідком стало те, що в момент необхідності виявилося, що реальних запасів держава не має, а те, що залишилося, не має значної користі. З метою концептуального вирішення цих організаційних проблем законодавець запровадив два ключових діджиталізаційних елемента: а) утворення Реєстру резервів; б) використання електронних аукціонів, що проводяться в електронній торговій системі. Ці нововведення спрямовані на упорядкування відносин, підвищення дисципліни, прозорості та законності у сфері управління державним резервом. Щодо продовольчих резервів така діджиталізація ведення справ дозволить якісно відслідковувати строки зберігання, необхідність освіження тощо. У судовій практиці зустрічалися випадки, коли зерно зберігалося на підприємстві більше 10 років, хоча за нормативними вимогами мало перебувати на відповідальному зберіганні не довше 2 років [2].

У цілому слід окремо підкреслити, що новий Закон не містить спеціальних правових вимог щодо продовольчих запасів. На нашу думку, потреба в цьому все ж є, оскільки об’єктивні та функціональні особливості харчової продукції вимагають свого нормативно-правового урахування.

Література:

1. Про державні резерви: Закон України від 09.08.2023 року. *Офіційний вісник України*. 2023. № 87. Стор. 42. Ст. 4997.

2. Григор’єва Х. А. Законодавча реформа державного резерву: чи є місце для продовольчої безпеки? *Приватне та публічне право*. 2024. № 1.

ПРИНЦИП КОМПЛЕМЕНТАРНОСТІ В ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ ПІД ЧАС ІНСТИТУЦІЙНИХ ЗМІН В УМОВАХ ВІДНОВЛЕННЯ УКРАЇНИ

Гусар О. А.
кандидат юридичних наук, доцент,
провідний науковий співробітник
відділу публічно-правових досліджень
Інституту правотворчості
та науково-правових експертиз НАН України,
м. Київ, Україна

Відновлення України від наслідків збройної агресії Російської Федерації можливе за умови злагодженої роботи органів виконавчої влади (далі − ОВВ) та швидкої адаптації щодо прийняття ефективних управлінських рішень в сучасних реаліях кризи в усіх сферах, галузях і секторах суспільних відносин.

Контекстуальне розуміння слова «comlementum» перекладається з латинської як доповнення, довершення. Спільнокореневе «compleo» визначає наповнювати, виконувати, завершувати, а споріднене – «complexion» значить як сукупність, система, зв'язок. «Тому мова може йти про певний процес з отриманням цілісного результату. Цілісність, для якої характерна тим, що не ціле зумовлюється частинами, а, навпаки, частини залежать від цілого».

Системно-структурні детермінанти формування потенціалу діяльності ОВВ розкриваються через суб'єктивно-об'єктивні складові, де перша, суб'єктивна визначає можливість конкретного органу адаптуватися до сучасних викликів, а друга – об'єктивна, застосовувати свій функціонал та можливості покращувати компетенцію.

Характер комплементарності простежується при взаємовідповідності політики, економіки та ідеології в матриці розвитку і відбудови України, яка визначає формат в контексті якого відбувається діяльність ОВВ.

Висвітлюючи питання діяльності ОВВ доцільно зауважити, що це є організована цілісна система взаємопов'язаних і взаємозалежних органів. Саме органи, як елементи системи представляють внутрішню ієрархічну будову (структуру) системи та сприяють її стійкому стану і цілісності. Інтегративними системоутворюючими ознаками цих елементів виступає єдине цільове призначення – здійснення виконавчої влади. Кожен із елементів функціонально самодостатній і субордина-

ційно взаємопов'язаний, належить до одного із трьох організаційно-правових рівнів.

Вищий рівень представляє Кабінет Міністрів України (далі − КМУ). До центрального рівня належать міністерства, центральні органи виконавчої влади (служби, агентства, інспекції, комітети, фонди, бюро) діяльність яких спрямовує і координує відповідний член КМУ. Спрямування і координація діяльності центральних органів виконавчої влади здійснюється через відповідних членів КМУ. На місцевому і територіальному рівні діють органи загальної компетенції (обласні, районні, Київська і Севастопольська міські військові (державні) адміністрації, військові адміністрації населених пунктів Рада Міністрів АРК) та спеціальної – галузевої та функціональної компетенції, які підпорядковуються центральним органам виконавчої влади.

КМУ відіграє важливу роль в діяльності ОВВ, що слідує з визначених функцій в ст. 116 Конституції України [1] «забезпечення державного суверенітету й економічної самостійності України, здійснення внутрішньої і зовнішньої політики держави; забезпечення проведення фінансової, цінової, інвестиційної та податкової політики, а також забезпечення політики в інших сферах суспільних відносин; організацію і забезпечення зовнішньо-економічної діяльності України, митної справи, спрямування і координацію роботи міністерств, інших органів виконавчої влади».

Відповідно до Указу Президента України від 10.09.2014 року процес організації і взаємодії центральних органів виконавчої влади оптимізовано на збільшення інституційної спроможності міністерств щодо формування і координації державної політики та позбавлення їх невластивих повноважень, усунення дублювання їх повноважень з іншими органами влади, скорочення витрат на їх утримання та зменшення чисельності апарату.

Звернемо увагу на те, що у діяльності органів виконавчої влади у пріоритеті є обслуговування населення, тобто надання послуг. Такі публічно-сервісні відносини є складовою досить складного державного механізму захисту всього спектру прав і свобод людини і громадянина в нашій державі.

В системі органів виконавчої влади виникають різні відносини під час взаємодії органів виконавчої влади, які наділені організаційними, розпорядчими, контролюючими повноваженнями під час взаємодії з фізичними та юридичними особами, соціальними групами, колективами, з метою втілення державної політики, управління різноманітними сферами суспільного життя. З чого слідує, що суб'єкти виконавчої влади між собою взаємопов'язані та взаємозалежні. В той же час, майстерна взаємодія відбувається між суб'єктами влади та

органами місцевого самоврядування. Кожен суб'єкт має свою роль і місце в управлінні системно узгоджених і керуючих впливів.

Колтун В. під комплементарністю ОМС пропонує розуміти їх атрибутивну властивість до взаємодоповнення та взаємовпливів в часовому континуумі [2].

На принцип комплментарності вказує Титикало Р.С. в дослідженні ролі та значення органів місцевого самоврядування (ОМС) та визначає, що комплементарність є «специфічним принципом побудови та функціонування місцевого самоврядування в Україні, який передбачає здійснення публічної влади на визначених адміністративно-територіальних одиницях відокремлено від органів державної влади, при тому, уникаючи дублювання їх повноважень та взаємно доповнювати як систему органів публічної адміністрації» [3].

В сучасних умовах в тренді до ОВВ на місцевому рівні застосовувати децентралізацію, яка спрямована на укрупнення адміністративно-територіальних одиниць. З огляду на це, надзвичайно важливим питанням має бути доступ будь-якого громадянина України незалежно від місцевості його проживання до якісних адміністративних послуг, а для цього необхідно вдало розподілити повноваження між місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування.

У контексті взаємодії комплексного відновлення територій України, важливим документом є розпорядження КМУ «Про затвердження плану дій органів виконавчої влади з відновлення деокупованих територій територіальних громад» [4], яке визначає основний стратегічний, просторовий комплекс заходів для певного суб'єкта системи ОВВ щодо забезпечення відновлення території територіальних громад, спрямованих на впровадження ефективних механізмів задоволення базових потреб людини.

Основними проблемними питання залишаються: нормативне забезпечення децентралізації органів публічної адміністрації; принципів оптимізації діяльності ОВВ, які системно пов'язані між собою; максимальне залучення громадськості до процесів прийняття управлінських рішень; відкритість та прозорість процесів державного управління; діджиталізація управлінської діяльності; посилення державної антикорупційної політики.

Так, в березні 2024 року на одній із прес-конференцій Прем'єр-міністр Денис Шмигаль зазначив, «…що реформування державної політики та посилена робота в антикорупційній сфері зумовлюють інституційні зміни. В міністерствах має працювати невелика кількість висококваліфікованих спеціалістів, які будуть формувати державну політику. Натомість Центр Уряду надаватиме підтримку в кадровій, бухгалтерсько-фінансовій, юридичній сферах, буде швидко і якісно

готувати документи, які потрібні для того чи іншого міністерства в частині постанов і розпоряджень, таким чином буде виступати єдиним місцем де зосереджені допоміжні адміністративні функції. Міністерства будуть виступати Центрами розробки політики та аналітики» [5].

З аналізу запроваджених реформ та викликів часу, вбачається, що організаційні механізми реалізації потенціалу ОВВ побудовані на засадах комплементарного підходу забезпечать стабільне ефективне функціонування та створить умови для максимального досягнення пріоритетних цілей відновлення України. На ефективність вказує один із аспектів стійкості системи. Ефективність зумовлює необхідність прийняття управлінських рішень щодо стратегій розвитку ОВВ та переорієнтація всієї діяльності відповідно до реалій та визначених стратегій.

Насамкінець, процес взаємопоєднання та взаємодоповненості другорядних елементів до основних привносить в систему ОВВ певні ознаки, створюючи синергетичне підґрунтя для розвитку та функціонування системи в цілому. Зв'язки між комплементарними складовими системи ОВВ, які утворюються під час цих процесів, забезпечують розроблення проектів прогнозних і програмних документів, проектів нормативно-правових актів щодо забезпечення збалансованості економічного, соціального, безпекового, екологічного вимірів відновлення, розвитку України та їх результативну реалізацію. Такий симбіозний характер елементів системи ОВВ сприятиме забезпеченню реалізації завдань соціально-економічного спрямування, що є стратегічним підґрунтям формування політики відновлення України.

Література:

1. Конституція України: Закон України від 28 червня 1996 р. № 254 к/96-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.

2. Колтун В. Комплементарність як іманентна властивість феномену місцевого самоврядування. DOI: http://dx.doi.org/10.30525/978-9934-571-26-8_9 abstract

3. Титикало Р. С. Визначення комплементарності місцевого самоврядування. *Київський часопис права*, (2), 187–192. URL: http://kyivchasprava.kneu.in.ua/index.php/kyivchasprava/article/view/335

4. Розпорядження Кабінету Міністрів України від 30 грудня 2022 р. № 1219-р «Про затвердження плану дій органів виконавчої влади з відновлення деокупованих територій територіальних громад». URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1219-2022-%D1%80#n8

5. Урядовий портал. Денис Шмигаль: Працюємо над інституційними змінами, плануємо зміну формату Уряду. URL: http://surl.li/uebcr

ОСОБЛИВОСТІ ДЕРЖАВНОЇ РЕЄСТРАЦІЇ ПРАВА ВЛАСНОСТІ НА НЕРУХОМІСТЬ, ЩО ВИНИКЛО ДО 1 СІЧНЯ 2013 РОКУ

Дубовик В. В.
здобувач вищої освіти ступеня доктора філософії
Інституту правотворчості та науково-правових експертиз
Національної академії наук України
м. Київ, Україна

Законодавство України в сфері державної реєстрації речових прав на нерухомість постійно перебуває в процесі свого удосконалення. Прийняття Закону України «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень» від 1 липня 2004 року № 1952-IV [1] та набрання ним чинності з 3 серпня 2004 року істотно змінило підходи до правового регулювання відносин, що виникають у сфері державної реєстрації речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень. Подальші зміни законодавства в сфері державної реєстрації права власності на нерухомість стосувалися удосконалення цього правового механізму та його спрощення. Зокрема з набранням чинності з 1 січня 2013 року Закону України «Про державний земельний кадастр» від 7 липня 2011 року № 3613-VI [2] було більш ретельно врегульовано порядок обміну інформацією між Державним земельним кадастром та Державним реєстром речових прав на нерухоме майно, визначено нормативні положення щодо формування земельної ділянки як об'єкта цивільних прав.

Відповідно до ч. 1 ст. 182 ЦК України право власності та інші речові права на нерухомі речі, обтяження цих прав, їх виникнення, перехід і припинення підлягають державній реєстрації [3].

Державний реєстратор під час проведення державної реєстрації прав, що виникли в установленому законодавством порядку до 1 січня 2013 року, а також під час проведення державної реєстрації прав, які набуваються з прав, що виникли в установленому законодавством порядку до 1 січня 2013 року, обов'язково запитує від органів влади, підприємств, установ та організацій, які відповідно до законодавства

проводили оформлення та/або реєстрацію прав, інформацію (довідки, засвідчені в установленому законодавством порядку копії документів тощо), необхідну для такої реєстрації, у разі відсутності доступу до відповідних носіїв інформації, що містять відомості, необхідні для проведення державної реєстрації прав, чи у разі відсутності необхідних відомостей в єдиних та державних реєстрах, доступ до яких визначено цим Законом, та/або у разі, якщо відповідні документи не були подані заявником, крім випадків, коли державна реєстрація прав здійснюється у зв'язку із вчиненням нотаріальної дії та такі документи були надані у зв'язку з вчиненням такої дії (п. 3 ч. 3 ст. 10 Закону України «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень») [1].

Одним із практичних питань щодо державної реєстрації права власності на нерухомість, що виникло до 1 січня 2013 року, є визначення документів, необхідних для державної реєстрації цього права, та визначення способів захисту своїх прав, якщо такі документи відсутні, зокрема у зв'язку з тимчасовою окупацією Російською Федерацією території України.

Державна реєстрація права власності та інших речових прав проводиться на підставі: свідоцтва про право власності на нерухоме майно, виданого до 1 січня 2013 року органом місцевого самоврядування або місцевою державною адміністрацією, чи його дубліката (п. 6 ч. 1 ст. 27 Закону України «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень»); державного акта на право приватної власності на землю, державного акта на право власності на землю, державного акта на право власності на земельну ділянку або державного акта на право постійного користування землею, виданих до 1 січня 2013 року (п. 8 ч. 1 ст. 27 Закону України «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень») [1].

Згідно з абз. 1-3 ч. 1 ст. 29 Закону України «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень» державна реєстрація права власності на земельну ділянку, набутого та оформленого в установленому порядку до 1 січня 2013 року, проводиться за умови наявності відповідних відомостей в Державному земельному кадастрі. Державна реєстрація права власності на земельну ділянку, набутого в результаті переходу права власності та не оформленого в установленому порядку до 1 січня 2013 року, проводиться за умови встановлення факту переходу прав від особи, відомості про яку містяться в Державному земельному кадастрі, до особи, яка заявляє свої права. Державна реєстрація права власності на земельну ділянку, набутого за рішенням органу державної влади чи органу місцевого самоврядування та не оформленого в установленому порядку до 1 січня

2013 року, проводиться за умови встановлення факту відсутності відомостей про речові права інших осіб на таку земельну ділянку в Державному земельному кадастрі [1].

У разі коли документ, що посвідчує набуття права власності або інших речових прав, похідних від права власності, реєстрацію яких було проведено до 1 січня 2013 р. відповідно до законодавства, що діяло на момент їх виникнення, втрачено, пошкоджено чи зіпсовано, державна реєстрація такого права власності або іншого речового права, похідного від права власності, може бути проведена за бажанням заявника на підставі відомостей Державного земельного кадастру чи відповідно на підставі відомостей Реєстру прав власності на нерухоме майно, який є архівною складовою частиною Державного реєстру прав, або у разі коли відповідна реєстрація проводилася виключно на паперових носіях інформації (реєстрові книги, реєстраційні справи), ведення яких здійснювали підприємства бюро технічної інвентаризації, – на підставі відомостей таких носіїв інформації. Державна реєстрація прав у випадку, передбаченому цим пунктом, проводиться виключно за умови встановлення державним реєстратором наявності зареєстрованого права власності або інших речових прав, похідних від права власності, на підставі відповідних документів у Державному земельному кадастрі чи в Реєстрі прав власності на нерухоме майно, а у разі коли відповідна реєстрація проводилася виключно на паперових носіях інформації (реєстрові книги, реєстраційні справи), ведення яких здійснювали підприємства бюро технічної інвентаризації, – на таких носіях інформації, з обов'язковим зазначенням у Державному реєстрі прав відомостей про втрату, пошкодження чи зіпсування відповідного документа (пункт 53 постанова Кабінету Міністрів України від 25 грудня 2015 року № 1127 «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень») [4].

У разі коли в документах, що подаються для державної реєстрації права власності на закінчений будівництвом об'єкт чи об'єкт будівництва, відсутні відомості про його технічні характеристики, державна реєстрація права власності на такий об'єкт проводиться за наявності відомостей про його технічні характеристики, отриманих державним реєстратором з Єдиної державної електронної системи у сфері будівництва. Правило, передбачене абзацом першим цього пункту, щодо обов'язкової наявності відомостей про технічні характеристики закінченого будівництвом об'єкта чи об'єкта будівництва в Єдиній державній електронній системі у сфері будівництва застосовується також у разі проведення державної реєстрації права власності, реєстрацію якого було проведено до 1 січня 2013 р. відповідно до законодавства, що діяло на момент його виникнення, незалежно

від наявності в документах, що подаються для державної реєстрації прав, відомостей про його технічні характеристики, крім випадків державної реєстрації права власності на житло за заявами, поданими в електронній формі, або державної реєстрації права власності в умовах воєнного стану та протягом одного року з дня його припинення або скасування (пункт 58 постанова Кабінету Міністрів України від 25 грудня 2015 року № 1127 «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень») [4].

Отже, у випадку відсутності в особи свідоцтва про право власності на нерухоме майно, виданого до 1 січня 2013 року, чи його дубліката, або їх пошкодження, зіпсування, та якщо державний реєстратор не може встановити наявність зареєстрованого права власності на нерухомість на підставі відповідних документів у Державному земельному кадастрі чи в Реєстрі прав власності на нерухоме майно, а у разі коли відповідна реєстрація проводилася виключно на паперових носіях інформації (реєстрові книги, реєстраційні справи), ведення яких здійснювали підприємства бюро технічної інвентаризації, належним та ефективним способом захисту права власності на нерухоме майно є пред'явлення позову про визнання права власності на підставі ст. 392 ЦК України.

У справах про визнання права власності позивач має довести такі факти: наявність спірного майна, тобто його фактичне (природне) існування; обставини, що свідчать про набуття позивачем права власності на спірне майно, тобто створення майна позивачем або набуття ним майна на підставі договору тощо; володіння позивачем спірним майном. За відсутності в позивача правовстановлюючих документів на майно, що, як правило, й слугує підставою подання позовів про визнання права власності, надаються інші докази, які переконливо підтверджують права позивача на майно. Це можуть бути акти приймання-передачі, накладні, за якими позивач одержав майно, показання свідків та ін. [5, с. 637].

За відсутності в позивача правовстановлюючих документів на нерухомість в правозастосовній практиці виникають проблемні питання щодо визначення відповідача в цих категоріях спорів, вручення судових повісток тощо. Всі ці питання потребують свого подальшого ретельного дослідження та визначення дієвих правових механізмів захисту права власності особи на нерухомість.

Література:

1. Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень : Закон України від 1 липня 2004 року № 1952-IV. URL:

https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1952-15#Text (дата звернення: 13.05.2024).

2. Про державний земельний кадастр : Закон України від 7 липня 2011 року № 3613-VI. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3613-17#Text (дата звернення: 13.05.2024).

3. Цивільний кодекс України від 16 січня 2003 року № 435-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2003. № 40–44. Ст. 356.

4. Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень : постанова Кабінету Міністрів України від 25 грудня 2015 року № 1127. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1127-2015-%D0%BF#n366 (дата звернення: 13.05.2024).

5. Цивільний кодекс України: науково-практичний коментар. Т. 3: Право власності та інші речові права / за ред. І. В. Спасибо-Фатєєвої. Харків : ЕКУС, 2023. 808 с. (Серія «Коментарі та аналітика»).

ПАРЛАМЕНТСЬКИЙ КОНТРОЛЬ ЯК ОСНОВА ДЕМОКРАТИЧНОГО ПОВОЄННОГО РОЗВИТКУ УКРАЇНИ: ВИСНОВКИ З ПРАКТИКИ ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ ПІД ЧАС ДІЇ ВОЄННОГО СТАНУ

Івасик С. М.
аспірант кафедри загальнотеоретичного правознавства та публічного права Національного університету «Києво-Могилянська академія» м. Київ, Україна

1. Вступ. Інституційно розвинутий та незалежний законодавчий орган є запорукою демократичного розвитку сучасної держави. Як зазначає доктор Тодд Лендман, «парламентські системи та так звані «консенсусні демократії» показують себе краще в низці показників, включаючи політичну стабільність, економічні показники та в захисті прав меншин та інших груп.» [4, с. 12]

«Доповідь про правовладдя», ухвалена Венеційською Комісією на її 86-му пленарному засіданні (Венеція, 25–26 березня 2011 року) [1, с. 17–18], та дослідження «Мірило правовладдя», ухвалене Венеційською Комісією на 106-му пленарному засіданні (Венеція, 11–12 березня 2016 року) [2, с. 18], також наголошують, що одним з ключових елементів принципу верховенства права є верховенство

органу законодавчої влади – вища, панівна роль парламенту у системі державної влади.

Як в України, так і в інших розвинених державах парламент виконує різні функції, щодо класифікації яких існують різні підходи [див., наприклад, 3 або 7]. Втім незалежно від запропонованої класифікації, всі академічна спільнота сходиться на думці про виділення контрольної функції як однієї із засадничих парламентських функцій.

У зв'язку з вищевикладеним, на думку автора цих тез, ефективна реалізація контрольних повноважень парламенту має стати запорукою успішного повоєнного відновлення України. Зокрема, Верховна Рада України повинна встановити стратегічний курс (бачення) майбутнього України після повномасштабної війни та забезпечити підзвітність Уряду з питань дотримання і виконання відповідних стратегічних пріоритетів, а також здійснювати постійний контроль за належність та ефективністю використання публічних фінансів, виділених на відбудову держави.

Питанням парламентського контролю присвячені роботи І. Залюбовської [6], О. Сироїд [12], Ю. Барабаша [5] та інших. Разом з тим, повномасштабне вторгнення держави-агресора 24 лютого 2022 року та пов'язане з цим запровадження воєнного стану в Україні, а також необхідність посилення публічних інституцій нашої держави в контексті майбутнього відновлення, потребує розвитку попередніх наукових розробок у царині парламентського контролю. У зв'язку з цим, автор цих тез пропонує аналіз виконання Верховною Радою України своїх контрольних повноважень під час дії воєнного стану з метою напрацювання подальших рекомендацій для комплексного вдосконалення підходів до реалізації функції парламентського контролю.

2. Парламентський контроль в Україні під час війни: конституційно-правові засади. Конституція України передбачає безперервність повноважень Верховної Ради України під час дії воєнного стану в Україні. Так, відповідно до статті 83 Основного Закону у разі закінчення строку повноважень Верховної Ради України під час дії воєнного чи надзвичайного стану її повноваження продовжуються до дня першого засідання першої сесії Верховної Ради України, обраної після скасування воєнного чи надзвичайного стану.

Вищевказаний припис знайшов свій розвиток у статті 12 Закону України «Про правовий режим воєнного стану», яка передбачає, що Верховна Рада України в разі введення воєнного стану в Україні або окремих її місцевостях працює в сесійному режимі. Крім того, цей Закон визначає, що повноваження Верховної Ради України, передбачені Конституцією України, в умовах воєнного стану не можуть бути обмежені.

Виходячи з вищевикладеного, можна констатувати, що єдиний законодавчий орган та його члени – народні депутати України – під час дії воєнного стану продовжують виконувати всі власні функції, передбачені Конституції України, зокрема, функцію парламентського контролю.

У контексті аналізу контрольних повноважень законодавчого органу також важливо звернути увагу на статтю 8 Основного Закону, яка проголошує, що в Україні визнається і діє принцип верховенства права. Зрозуміти зміст цього принципу, зокрема в умовах воєнного стану, допоможе вищецитоване дослідження «Мірило правовладдя».

Згідно з цим дослідження запровадження будь-кого особливого правого режиму повинно супроводжуватись парламентським контролем щодо дії та тривалості такого режиму й обсягу відступу від звичайного правового регулювання [2, с. 19–20]. Крім того, якщо виконавчій владі надаються особливі повноваження, що за звичайних умов реалізуються законодавцем, таке делегування можливе виключно через акт парламенту з чітким обмеженням в часі, меті, обсязі та змісті разом зі встановленням дієвих механізмів парламентського контролю та протидії потенційним зловживанням [2, с. 18].

3. Реалізація парламентом контрольних повноважень під час війни: окремі приклади. Механізми та порядок реалізації парламентського контролю визначені в Конституції України, Регламенті Верховної Ради України, Законах України «Про статус народного депутата України» і «Про комітети Верховної Ради України», інших законодавчих актах.

Наприклад, до механізму парламентського контролю необхідно віднести «годину запитань до Уряду», під час якої народні депутати України від різних фракцій та груп мають можливість поставити членам Кабінету Міністрів України запитання з актуальної суспільно-політичної тематики. Втім, за два роки дії в Україні воєнного стану (з 24 лютого 2022 року до 24 лютого 2024 року) було проведено тільки три дні пленарних засідань, на яких відбулась «година запитань до Уряду» [13]. На нашу думку, таку кількість «годин запитань до Уряду» навряд можна вважати достатньою в умовах повномасштабної війни та пов’язаного з цим розширенням повноважень виконавчої влади

Також варто звернути увагу на здійснення парламентського контролю, а радше його відсутність, за прийнятим законодавством під час дії правого режиму воєнного стану. Як було зазначено вище, під час кризових ситуацій виникає потреби в делегуванні виконавчій владі ширших повноважень для оперативного розв'язання нагальних питань. Закони, якими Кабінету Міністрів України фактично делеговано законодавчі повноваження, виділені в дослідженні «Парламент в умовах

війни: приклад України. Емпіричний звіт», проведене експертами Програма «РАДА: Наступне покоління» [10]. Так, автори дослідження виокремили чотири такі закони [10, с. 40-41]: Закон України № 2142-IX від 24 березня 2022 року, Закон України № 2181-IX від 1 квітня 2022 року, Закон України № 2220-IX від 21 квітня 2022 року та Закон України № 2526-IX від 16 серпня 2022 року. Всі ці закони дозволяли Кабінету Міністрів України на період воєнного стану регулювати особливості застосування заборон та обмежень на імпорт товарів, оренди державного та комунального майна, функціонування сфери зайнятості, проведення публічних закупівель.

Разом з тим, ухвалюючи вищевказані акти Верховна Рада України не передбачила конкретних механізмів парламентського контролю та протидії зловживанням чи обмеження дискреції уряду. Також не було визначено чіткого обсягу та змісту «додаткових» повноважень Уряду, адже Кабінет Міністрів України уповноважувався регулювати «особливості» правовідносин в окремих сферах без визначення парламентом межах такого регулювання чи суб'єктів, на які можуть поширюватись такі «особливості».

З позитивних прикладів парламентського контролю під час війни можна навести створення та функціонування тимчасових спеціальних та тимчасових слідчих комісій [11, с. 63–65, 84]. За даними згідно з офіційним вебсайту Верховної Ради України, станом на дату написання цих тез функціонує 16 тимчасових спеціальних та тимчасових слідчих комісій [8]. Матеріали таких комісій часто стають приводами для публікацій у медіа, розробки нового законодавства, проведення слідчих дій та перевірок тощо [див., наприклад, 9].

4. Висновок. Вище наведено перелік тільки окремих механізмів парламентського контролю, застосованих під час дії воєнного стану в Україні. Однак, навіть враховуючи запропонований обмежений аналіз, можемо дійти до висновку про необхідність посилення функції парламентського контролю в нашій державі.

Принцип правовладдя, що є фундаментом будь-якої сучасної демократії, передбачає утвердження в країні верховенства парламенту, що включає не тільки законодавчу функцію, а й передусім контрольну. У зв'язку з цим, складно уявити ефективне демократичне відновлення України без розбудови інституційної спроможності Верховної Ради України забезпечувати якісний контроль та підзвітність виконавчої влади.

Література:

1. «Доповідь про правовладдя» (переклад С. Головатого). Страсбург : Європейська комісія за демократію через право, 2011. 38 с.

URL: https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2011)003rev2-ukr (дата звернення: 13.05.2024).

2. «Мірило правовладдя» (переклад С. Головатого). Страсбург : Європейська комісія за демократію через право, 2016. 168 с. URL: https://www.venice.coe.int/images/SITE%20IMAGES/Publications/Rule%20of%20Law%20checklist%20UKR.pdf (дата звернення: 13.05.2024).

3. Bulmer W. E. Parliament I: Functions, Powers and Composition. *Westminster and the World*. 2020. С. 135–176. URL: https://doi.org/10.1332/policypress/9781529200621.003.0008 (дата звернення: 18.05.2024).

4. Landman T. Developing Democracy: Concepts, Measures, and Empirical Relationships. *International IDEA*. URL: https://www.idea.int/sites/default/files/speeches/Developing-Democracy-Concepts-Measures-and-Empirical-Relationships-PDF.pdf (дата звернення: 18.05.2024).

5. Барабаш Ю. Г. Парламентський контроль в Україні: конституційно-правовий аспект. Харків : Легас, 2004. 190 с.

6. Залюбовська І. К. Парламентський контроль за діяльністю органів виконавчої влади як засіб забезпечення законності у сфері державного управління : дис. … канд. юрид. наук. Одеса, 2002. 181 с.

7. Кравченко В. В. Конституційне право України. 3-тє вид. Київ : Атіка, 2014. 512 с.

8. Офіційний портал Верховної Ради України. *Тимчасові та Лічильна комісії Верховної Ради України*. URL: https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/site2/p_temp_komitis (дата звернення: 19.05.2024).

9. Панасюк В. Результат роботи ТСК за рік: закрито схему duty-free у нелегальному обігу тютюну. *META.UA*. URL: https://meta.ua/uk/news/economics/106623-rezultat-roboti-tsk-za-rik-zakrito-shemu-dutyfree-u-nelegalnomu-obigu-tyutyunu/ (дата звернення: 19.05.2024).

10. Парламент в умовах війни: приклад України. Емпіричний звіт / В. Венгер та ін. *Програма USAID «РАДА: наступне покоління»*. URL: https://internews.ua/rang/materiale/vru-under-war-conditions (дата звернення: 13.05.2024).

11. Парламент в умовах війни: приклад України. Звіт про роботу 10-ї сесії ВРУ / В. Венгер та ін. *Програма USAID «РАДА: наступне покоління»*. URL: https://internews.ua/rang/materiale/vru-under-war-conditions-2 (дата звернення: 13.05.2024).

12. Сироїд О. І. Контрольна функція парламенту: щоб країна була заможною і в безпеці. Київ : Друк. двір Олега Федор., 2021. 85 с.

13. Стенограми пленарних засідань. *Офіційний портал Верховної Ради України*. URL: https://www.rada.gov.ua/meeting/stenogr (дата звернення: 19.05.2024).

ПУБЛІЧНА ВЛАДА В УКРАЇНІ ТА ЇЇ ІНСТИТУЦІЙНА СПРОМОЖНІСТЬ В ПЕРІОД ВОЄННОГО СТАНУ ТА ПОВОЄННОМУ ВІДНОВЛЕННІ КРАЇНИ

Костицький М. В.
доктор юридичних наук, професор,
член-кореспондент Національної академії педагогічний наук України,
дійсний член (академік) Національної академії правових наук України,
заслужений юрист України,
головний науковий співробітник Інституту правотворчості
та науково-правових експертиз НАН України

1. Публічна влада в юриспруденції, політології, філософії політики розуміється як спосіб організації суспільних відносин, побудованих на засадах панування, ієрархії, підпорядкування, авторитеті, престижі. Суттю влади може бути авторитет, традиції, звичаї, закони, громадська думка, насильство, наявність інституцій наділених владними функціями. Публічну владу часто трактують як народовладдя. Хоча можлива і така публічна влада яка здійснюється тиранією, диктатурою, узурпаторами, тоталітарними чи фашистськими режимами.

Правда, в демократичному, ліберальному, ринковому суспільстві (до якого спрямована і Україна) публічна влада поступово повинна ставати владою народу, бути за змістом народовладдям. При цьому можуть мати місце такі види публічної влади як влади народу:

а) як установчої при утвердженні соціальних змін (в Україні – на Майданах), при прийнятті народом Конституції держави;

б) при безпосередній демократії, на референдумах, плебісцитах;

в) при представницькій демократії – при виборах до органів державної влади;

г) в місцевому самоврядуванні, тобто влада яка здійснюється територіальними громадами, що формують місцеві ради і їх виконавчі органи.

Публічна влада в філософії і політології трактується як ідеальна і реальна. Так, що зміст ст. 5 Конституції України (носієм суверенітету і єдиним джерелом влади є народ і т.п.) закріплює ідеальну владу. В Конституції представлена ідеальна модель суспільства із спрощеним уявленням про суспільне буття, із витворенням ідеальних конструкцій, із абстрагуванням від структури суспільства, інтересів окремих соціальних груп, навіть нації чи народу. А реальна влада пов’язана з реалізацією інтересів і прагнень еліти, класів, соціальних груп, корпорацій (в т.ч. ТНК), прошарків.

Важливим питанням є питання про легітимність влади. Легітимність (від лат. legitimus – законний, правомірний, належний, справедливий) розуміється як позитивна оцінка, прийняття громадянством влади, визнання її права управляти і згода народу підкорятися їй (Андрущенко В.П. і ін.). Легітимність передбачає віру у фактичну і юридичну правильність політики, дій існуючого державного режиму. Поняття легітимність часто пов'язують із процедурою суспільного визнання якоїсь дії, особи, події, факту. Легітимність лежить в основі способів здійснення влади. А за Максом Вебером їх є три:

а) традиційний, коли влада формується на основі звичних традицій, звичаїв, етичних норм;

б) харизматичний який базується на вірі в якісь особливі здібності, вміння, навики, знання певної особи, лідера, керівника;

в) легальний, раціональний чи правовий який базується на зрозумілому інтересі, довірі людей до держави, діючого в ній права, основою здійснення влади є конституція, приписи якої мають виконувати всі без винятку громадяни, в тому числі державні і політичні керівники, еліта фінансів і економіки, партійні лідери, бюрократія.

Влада, здебільшого асоціюється із державою як головною політичною формою організації суспільства. Але крім державної влади існують батьківська, сімейна, громадська, моральна, релігійна, адміністративно-управлінська, економічна і правова.

2. Інституціоналізація (від лат. institutum – устрій, установа) – це процес перетворення соціального явища, події, руху, в організовану установу з оформленням правового статусу, організаційної структури, ієрархії, правилами, дисципліною. Початкові форми інституалізації можуть виникати в громадянському суспільстві, на рівні самоврядних організацій, як стихійні процеси у відповідь на потреби соціуму забезпечити якийсь напрямок соціальної сфери. Розвиток інституалізації може розширювати сферу охоплення аж до групових або масових рухів тоді коли в них виникають спрямовані, упорядковані та організовані дії, коли з'являються групи ініціаторів та лідерів які можуть організовувати та очолювати таку діяльність. З часом можуть виникати і постійні керівні еліти, а сам процес інституалізації може вдосконалюватися та піддаватися управлінню.

В політології та юриспруденції виділяють певні етапи інституціоналізації:

а) виникнення соціальних явищ і потреб задоволення яких вимагає певних дій;

б) формування цілей, завдань, ймовірної технології діяльності майбутніх інституцій;

в) унормування діяльності таких інституцій нормами права та можливо іншими суспільними нормами (етичними, релігійними, тощо);

г) правозастосування як реалізація правових приписів щодо діяльності таких інституцій.

Тобто інституалізація може приводити до формування інститутів в громадянському суспільстві і державі. В державі такими інститутами є парламент, президент, уряд, міністерства і відомства, центральні органи виконавчої влади, суди, територіальні органи державної влади, органи місцевого самоврядування. До інститутів в структурі громадянського суспільства відносяться політичні партії, рухи, об'єднання, товариства, клуби, громади та їх органи, добровільні громадські організації, незалежні засоби масової інформації, присяжні засідателі в судах, третейські суди, народні міліцейські загони та загони охорони і самооборони під час Майданів чи після звільнення територій і населених пунктів від окупації, тощо.

Можна погодитися з тим, що інститути забезпечують визначеність і цілісність у діяльності держави і громадянського суспільства, але міркування про консерватизм, певну інертність інститутів (В. Воронкова) видається сумнівним. Твердження про знеособлення, деіндивідуалізацію, формалізацію, стандартизацію суспільного життя завдяки інститутам взагалі не може бути прийнятим.

Інститут (від лат. institutum –устрій, організація, установлення, установа) є формою організації і регулювання суспільних відносин і діяльності людей з властивими цій формі метою, функціями, засобами впливу на життя суспільства, держави, окремих їх частин, органів. Термін інститут використовується у різних значеннях, зокрема:

а) організаційна система зв'язків і соціальних норм, що регулюють певну галузь суспільних відносин;

б) процедура спрямована на задоволення певних потреб;

в) спеціальна форма життєдіяльності людини;

г) зібрання людей, які об'єднуються для досягнення спільної мети;

д) сукупність ролей, функцій, норм, структур які забезпечують реалізацію інтересів окремих індивідів, суспільних груп і верств суспільства в цілому.

Тобто інститути – це комплекс організацій, установ, індивідів, що володіють певними ресурсами та виконують певні функції, а також це – спосіб організації діяльності людей з диференціацією функцій. До останніх належать закріплення та відтворення суспільних відносин, інтеграція та згуртування суспільства і регулювання, соціальний контроль, комунікація. Інститути діляться на формальні та неформальні. Формальні діють на підставі конституції, законів, підзаконних актів. Неформальні інститути базуються на міжособистісних зв'язках і на традиціях, звичаях, моральних нормах (В. Воронкова).

Інституційність творення інститутів громадянським суспільством може бути швидкою, часом нагальною реакцією на суспільні зміни з випередженням держави яка мала б організаційно та законодавчо забезпечити процес творення нових інститутів на злобу дня.

3. Спалахнувша суспільна активність в Україні особливо інтенсивно проявилася після повномасштабного військового вторгнення Росії на Україну 24 лютого 2022 р. Це була війна без оголошення війни. Вона за формою і змістом не відповідає класичним уявленням про війну як способу вирішення конфліктів між державами в зв'язку з політичними, економічними, цивілізаційними, територіальними та ін. видами протистояння. Україна уклала з Росією низку договорів за якими визнавався суверенітет, територіальна цілісність та незалежність України. В Україні проживала найбільша за кількістю російська національна меншина яка мала можливість користуватися рідною мовою, вчити нею дітей у школах. Але Росія прагнула запровадити в Україні другу державну мову – російську, яка мала бути інструментом денаціоналізації українців (як це було впродовж майже трьох століть царського, а потім більшовицького правління в Україні). Піднімався на щит жупел про пригнічення росіян в Україні. Правда, по сьогодні не приведено жодного випадку коли б росіян переслідували, обмежували, пригноблювали за етнічну приналежність чи користування російською мовою.

Всі війни починають і закінчуються. Закінчиться війна Росії проти України. Тоді постане питання про відбудову України в політичному, економічному, демографічному індустріальному і аграрному смислі. Для того буде необхідність мобілізації людського ресурсу. Резервом тут може бути та багатомільйонна група людей які виїхали в європейські та інші країни. Необхідне буде законодавство, інституціональні та організаційні структури які забезпечуватимуть повернення українців в Україну. Тут є бажаним вивчення досвіду Ізраїлю з поверненням людей єврейської національності (хоч не ці люди, а їх далекі предки емігрували чи були вигнані із іудейської землі). Цікавим може бути для нас і досвід країн Південно-Східної Азії в посткомуністичний період.

Інституціями які зможуть забезпечувати повернення в Україну могли би бути інституції створені спільно державою і громадянським суспільством які би не лише організовували повернення людей, але й їх облаштування в Україні. Економіці, культурі, народному господарству спричинено колосальну шкоду і в таких умовах самостійно вибратися з цих проблем доволі важко. Можливо вже зараз треба думати і діяти в сенсі міжнародної допомоги в повоєнному облаштуванні України використовуючи в т.ч. досвід з планом економічної відбудови Європи після Другої світової війни (план Маршалла).

ВЛАДА ТА ЇЇ ЙМОВІРНИЙ КОЛАПС У СОЦІАЛЬНИХ СИСТЕМАХ: ФІЛОСОФСЬКО-ПРАВОВИЙ РАКУРС

Кушакова-Костицька Н. В.
доктор юридичних наук, професор,
заслужений юрист України

Стаття 5 Конституції України декларує, що єдиним джерелом влади в Україні є народ, і саме «народ здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування»[1]. В сучасних умовах олігархічного капіталізму, про який зазвичай не згадується в наукових та публіцистичних виданнях на відміну від концепту «правової демократичної держави», не зрозуміло, яке фактичне змістовне навантаження може мати концепт «влада народу» – безпосередня влада народу або опосередкована, тобто здійснювана через органи державної влади. Особливістю сучасного моменту в контексті державотворчості на теоретичному та практичному рівнях є також поступове акцентування на терміні «публічне адміністрування» замість використання поняття державної влади.

Треба зазначити, що «публічне адміністрування» в буквальному перекладі з англійської мови означає громадське/народне управління (*public* з англ. – суспільний, громадський, народний; *administration* з англ. – управління), одночасно на доктринальному рівні спостерігається певне ототожнення держави і народу, що відображається у перекладі терміну «публічне адміністрування» на українську мову, зокрема, як державне управління. Загалом визначення поняття публічного адміністрування в науковій літературі є доволі розлогим, що пов'язано, можливо, із специфікою його перекладу. Так, найбільш поширеним є трактування публічного адміністрування як управлінської діяльності, пов'язаної із використанням ресурсів задля досягнення пріоритетних цілей державної політики (за визначенням англійського держслужбовця Десмонда Кілінга, який вперше використав цей термін у 1972 р.)[2].

Таке зміщення акценту з концепту державної влади на концепт публічної влади і публічного управління видається зрозумілим, адже сприйняття громадськістю понять, пов'язаних з публічністю на медійному рівні в цілому більш лояльне, ніж пов'язаних з діяльністю

[1] Конституція України : [прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р.]. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141. http://zakon.gov.ua

[2] Keeling D. Menegment in Government. London, 1972. P. 15.

органів державної влади. У психолінгвістичному ракурсі все «публічне» здається ближчим до народу, ніж державне, тому перейменування по суті однакових явищ і видів діяльності в медійному просторі спрацьовує на користь управлінському апарату.

Зауважимо, що під державною владою слід розуміти різновид публічної влади, яка реалізується державою та її органами з метою підпорядковувати поведінку і діяльність людей та об'єднань, які перебувають на її території[3]. В свою чергу публічна влада, за визначенням В.Ф. Погорілка, – це і є народовладдя, основними видами якої є 1) влада народу як безпосереднє народовладдя (безпосередня демократія); 2) державна влада (законодавча, виконавча, судова); 3) місцеве самоврядування[4]. Таким чином маємо три взаємопов'язані поняття – «публічне адміністрування», «публічна влада» і «державна влада», причому «публічна влада» буквально означає владу народу (*public* з лат. – народ).

Щодо згаданого вище олігархічного капіталізму, слід підкреслити, що його зміст не змінився з часів індустріального суспільства – в наступний, дуже короткий період інформаційного суспільства, яке кардинально трансформувалося за останні десять років у цифрове / медійне суспільство, олігархічний капіталізм за змістом залишається формою соціальної організації, яка базується на приватній власності і приватному контролі за засобами виробництва[5]. Олігархія у перекладі з грецької означає владу небагатьох, правління невеликої групи людей[6], що наразі і спостерігається у сучасному соціумі. Тут також слід враховувати, що за визначенням деяких вчених, сучасна цивілізація за своїм характером є фінансовою – ні духовною, ні інтелектуальною, ні інформаційною, а саме фінансовою, враховуючи фактично домінуючу в ній цінність – гроші.

Напрошується логічний висновок, що в політекономічному ракурсі олігархічний капіталізм передбачає владу групи олігархів, яка фактично здійснює свою владу через фінансовий вплив на органи державної влади. Натомість у філософсько-правовому ракурсі державна влада – різновид публічної влади, тобто влади народу. Влада олігархів вочевидь виключає владу народу, і таким чином маємо

---

[3] Рабінович П. М. Державна влада. *Юридична енциклопедія*. Т. 2 : Д-Й. Київ, 1999. С. 85.

[4] Погорілко В. Ф. Публічна влада. *Юридична енциклопедія*. Т. 5 : П-С. Київ, 1999. С. 196.

[5] Капіталізм (capitalism). *Короткий Оксфордський політичний словник*. Київ, 2005. С. 287.

[6] Шешученко Ю. С., Сафонова Г. Л. Олігархія. *Політологічний енциклопедичний словник.* Київ, 2004. С. 426.

протиріччя як на доктринальному і понятійному рівнях, так і на рівні реальної соціально-політичної організації суспільства.

Таким чином виникає ряд питань, пов'язаних насамперед із суперечністю між наявним філософсько-правовим та законодавчим підґрунтям суспільного ладу з одного боку і фактичним станом речей – з іншого, а також пов'язаних із відсутністю чіткої позиції щодо того, яка влада краща – ефемерна влада народу або фактична влада олігархів? Насамперед це стосується того факту, що капіталістичне суспільство, трансформоване сьогодні в олігархічне капіталістичне суспільство передбачає владу багатої меншості, а демократичне суспільство передбачає владу більшості, що є не сумісним одне з одним.

Досвід розбудови держави, де вся влада начебто належала народу (принаймні так було задекларовано в усіх програмних документах у період з1917 по 1990 рр.) після розвалу СРСР показав, що влада народу була відносною, і в результаті її офіційного носія, тобто сам народ, не задовольнила. Колишні громадяни після 70-ти років радянської влади (влади народних рад) надали перевагу владі олігархів. Сумнівно, що олігархи чи народні обранці, які невдовзі після обрання стають олігархами, є кращими представниками народу, здатними ефективно управляти державою і розпоряджатись національним ресурсами, які за чинною Конституцією, до речі, мають належати народові.

Видавалось би доцільним, щоб державою керували дійсно найкращі представники народу – найбільш талановиті, освічені та орієнтовані дбати за інтереси держави і людей. Але на практиці можна констатувати певний колапс влади, який виникає внаслідок того, що начебто достойні представники народу не прагнуть влади і вважають заняття політикою і, як результат, отримання владних повноважень – «брудною» справою. З іншого боку особи, які начебто не мають для володарювання жодних об'єктивних передумов – активно борються за владу і займають публічні управлінські посади.

Сьогодні можна констатувати, що із знищенням аристократії та інтелігенції її місце не посіла так звана меритократія, і можна спостерігати у соціумі відсутність розуміння, хто має здійснювати «публічну владу» – народ або невелика група осіб, які мають множинне громадянство і потужні фінансові можливості здійснювати будь-які владні повноваження. Така ситуація призводить до виникнення невизначеності щодо духовних орієнтирів, а, значить, і до подальшої суспільної деградації. Адже коли у соціумі немає чіткої ідеологічної програми, що базується на зрозумілих для більшості духовних цінностей та ідеалів добра і миру, немає підстав очікувати і на його

подальший розвиток. Така, власне, перманентна ідеологема, як «гроші і влада», як свідчить увесь відомий, загально визнаний історичний досвід, призводить лише до руйнування і суспільного занепаду. Отже вчасне усвідомлення на рівні колективної правосвідомості цієї обставини може створити певні перспективні передумови подолання соціальної, економічної та політичної кризи в суспільстві.

ЗДІЙСНЕННЯ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ В КОНТЕКСТІ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЙНИХ ПЕРЕТВОРЕНЬ В УКРАЇНІ

Магновський І. Й.
доктор юридичних наук, професор,
професор кафедри теорії та історії держави і права
факультету підготовки фахівців для органів досудового розслідування
Одеського державного університету внутрішніх справ
м. Одеса, Україна

Децентралізація публічної влади є одним із ключових факторів побудови демократичної, соціальної та правової держави в Україні. Процеси децентралізації публічної влади формують новітні суспільні запити до системи її органів у суспільстві.

Фактично, децентралізаційні процеси зводяться до впорядкування діяльності органів публічної влади, що взаємодіють із питань забезпечення розвитку громадянського суспільства, виконання державної політики та підвищення ефективності стратегічного планування завдяки обміну інформацією. Особливість децентралізації публічної влади полягає у необхідності нормативного регулювання діяльності органів влади як центрального, так і регіонального й місцевого рівнів та являє собою суспільну вимогу [1, с. 250].

Децентралізація публічної влади є організаційно-правовим засобом формування та легалізації національної моделі місцевого самоврядування. В основі такої моделі, на переконання професора М. О. Баймуратова, лежить необхідність вибудовувати систему відносин центральної влади із жителями відповідних територій держави. Це є перша із профільних проблем, що виступає основною причиною негативного стану справ у сфері місцевого самоврядування в Україні [2].

Б. Я. Кофман наголошує, що теоретичною основою національної моделі місцевого самоврядування має бути відповідна доктрина

місцевого самоврядування, яка виступатиме орієнтиром у процесі її нормативного розроблення та практичного втілення. На сьогодні, відповідно до ст. 140 Конституції України такою доктриною є громадівська теорія місцевого самоврядування, відповідно до якої саме територіальна громада виступає його первинним суб'єктом. Враховуючи високий демократичний та новелістичний потенціал цієї теорії, її стратегічно-телеологічні та функціонально-діяльнісні домінанти в розвитку публічної влади, необхідно не тільки зберегти такий підхід законодавця в період конституційного реформування, а й втілити його у нормопроєктній та нормотворчій (законотворчій) діяльності [3, с. 107–108].

В умовах глобалізаці децентрація публічної влади стає інструментом державно-громадського партнерства врегульованого правом щодо реалізації одного з головних завдань сучасності – поєднання у єдине ціле інтересів держави, суспільства й особи, оскільки головний сенс і сутність державної влади як такої та місцевого самоврядування полягають у тому, щоб на рівні кожної окремо взятої територіальної громади особи здійснювати гармонізацію прав і свобод громадян, які її населяють, з інтересами держави та суспільства. Створення дієздатної територіальної громади, яка б володіла необхідними фінансовими і матеріальними ресурсами, а також мала надійні та достатні внутрішні джерела наповнення місцевого бюджету, з огляду на доступність і забезпечення відповідних послуг для населення, є запорукою її розвитку [1, с. 251].

Належне функціонування органів публічної влади, як наголошує Ю. Ю. Бальцій, визначається не тільки прийняттям ефективного рішення, а й обов'язково його реалізацією завдяки активному комунікативному контролю, що можливий завдяки використанню різних форм комунікативної взаємодії між ними та громадськістю [4, с. 28].

Своєю чергою публічний діалог є необхідною умовою підтримки довіри до органів місцевого самоврядування. Він відкриває шлях до легітимації рішень, підтримки програм діяльності посадових осіб, мобілізації громадськості щодо підтримки дій влади [5].

На сьогоднішній день важливим є не лише інформування громадян, а й мотивування їх ставати активними співтворцями місцевої політики, підкреслюючи їхню важливу роль у вирішенні місцевих проблем. Адже громадяни найчастіше виявляють інтерес до регіональних справ тоді, коли виникає проблема в питаннях, які їх безпосередньо зачіпають. Тому в таких випадках часто комунікація нагадує роботу «пожежної команди» для погашення «спалахів» незадоволення жителів, проблемних питань і конфліктів. Основними чинниками відсутності комунікації і високого рівня конфліктності у комунікативному просторі

місцевого самоврядування, на думку вітчизняних дослідників, є взаємна недовіра між громадою і владою; відсутність налагодженого обміну інформацією між владою і громадськістю; відсутність усталених традицій і партнерських взаємин у процесах прийняття управлінських рішень [6, с. 12–13].

Відтак публічна влада характеризується тим, як зазначає дослідниця І. М. Мінаєва, що вона супроводжує усі соціальні процеси в суспільстві, здійснює управління справами суспільства, реалізує свої завдання і мету – служіння Українському народові як єдиному джерелу влади, сприяє формуванню правової, демократичної держави; публічна влада є вторинною (похідною) категорією від суверенітету народу як джерела будь-якої форми владного утворення і інтереси народу повинні знаходити реальне втілення в діяльності всіх суб'єктів публічної влади [7, с. 8].

Квінтесенцією конституційного унормування засад організації та здійснення публічної влади в Україні є її підпорядкованість найвищій меті держави – утвердженню і забезпеченню прав і свобод людини. Водночас демократія, людські права та правовладдя є трьома засадничими цінностями європейського правопорядку [8, с. 92].

За твердженням А. Р. Крусян, децентралізація як напрям конституційно-правової реформи спрямований на відхід від централізованої моделі управління в державі, створення ефективної системи територіальної організації влади в Україні та забезпечення компетенційно-організаційної спроможності й фінансової самодостатності місцевого самоврядування [9, с. 68–69]. Як далі констатує науковиця, основними тенденціями децентралізації в контексті повоєнної перспективи має бути перш за все її конституційно-правове забезпечення, тобто внесення відповідних змін до Конституції України та оновлення чинного законодавства за напрямами: ефективізації організації публічної влади на рівні місцевого управління з розширенням компетенційних можливостей місцевого самоврядування; удосконалення механізму локальної демократії; цифровізації публічно-самоврядної влади та управління; бюджетно-фінансової децентралізації; розмежування компетенції органів місцевого самоврядування та органів державної влади на місцях на основі принципів субсидіарності та ефективності здійснення місцевого управління; визначення основних організаційно-правових форм взаємодії органів місцевого самоврядування з органами державної влади та ін. [9, с. 72].

Таким чином, ціннісним критерієм реформування органів публічної влади є зріст партнерських відносин із громадськістю, на основі визначених повноважень передбачених правовими нормами, котрий призведе до встановлення належного балансу між загальнодержавними

інтересами та місцевими, що включає достатнє ресурсне забезпечення визначених завдань збалансованого та ефективного розвитку тієї чи іншої адміністративно-територіальної одиниці.

Література:

1. Магновський І. Й. Децентралізація публічної влади як складова демократичних перетворень в Україні. *Правові засади організації та здійснення публічної влади* : збірник тез V Міжнародної науково-практичної конференції, присвяченої світлій пам'яті доктора юридичних наук, професора, академіка-засновника НАПрНУ, першого Голови Конституційного Суду України Леоніда Петровича Юзькова (м. Хмельницький, 17 червня 2022 року). Хмельницький : Хмельницький університет управління та права імені Леоніда Юзькова, 2022. С. 250–252.

2. Баймуратов М. О. Децентралізація та компетенція місцевого самоврядування в Україні. *Віче.* 2015. № 12. червень. http://www.viche.info/journal/4777/

3. Кофман Б. Я. Формування та становлення національної моделі місцевого самоврядування в умовах децентралізації публічної влади в Україні. *Децентралізація в Україні: законодавчі новації та суспільні сподівання* / переднє слово Голови Верховної Ради України В. Б. Гройсмана. Київ : Інститут законодавства Верховної Ради України, 2015. С. 105–108.

4 Бальцій Ю. Ю. Взаємодія органів публічної влади та засобів масової комунікації як інструмент легітимності влади. *Правові засади організації та здійснення публічної влади* : збірник тез V Міжнародної науково-практичної конференції, присвяченої світлій пам'яті доктора юридичних наук, професора, академіка-засновника НАПрНУ, першого Голови Конституційного Суду України Леоніда Петровича Юзькова (м. Хмельницький, 17 червня 2022 року). Хмельницький : Хмельницький університет управління та права імені Леоніда Юзькова, 2022. С. 26–29.

5. Герасименко О. В., Семен І. В. Комунікації та інформаційний простір в управлінні та розвитку територіальної громади. *Молодий вчений.* 2019. № 11. С. 800–803.

6. Терещенко Д. А. Організаційно-правове забезпечення комунікативної діяльності місцевих органів влади. Харків, 2009. 207 с.

7. Мінаєва І. М. Складові поняття «публічна влада». *Державне будівництво.* 2008. № 1. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeBu_2008_1_69

8. Мірило правовладдя. Коментар. Глосарій. Rule of Law Checklist / пер. з англ. С. Головатого. Київ : ВАІТЕ, 2017. 164 с.

9. Крусян А. Р. Децентралізація в Україні: випробування війною та повоєнні перспективи. *Децентралізація публічної влади в Україні:*

здобутки, проблеми та перспективи : матеріали V Міжнародної науково-практичної конференції (12 травня 2023 р., м. Львів) / за наук. ред. проф. О. В. Батанова, доц. Р. Б. Бедрія. Київ ; Львів ; Щецин : ЛНУ імені Івана Франка, 2023. С. 68–73.

КОНСТИТУЦІЙНІ ЗАСАДИ ОРГАНІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ, НОВЕЛІЗАЦІЯ КОНСТИТУЦІЇ УКРАЇНИ ТА ПРАВОВА КУЛЬТУРА

Михеєнко Ю. М.
аспірантка кафедри філософії права та юридичної логіки
Національної академії внутрішніх справ,
м. Київ, Україна

Конституцією України закріплено засади організації та здійснення державної влади: органи державної влади, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України (частина друга статті 19), передбачено, що державна влада в Україні здійснюється на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову; органи законодавчої, виконавчої та судової влади здійснюють свої повноваження у встановлених цією Конституцією межах і відповідно до законів України (стаття 6).

Зазначені конституційні приписи у подальшому були розтлумачені, деталізовані у різних контекстах Конституційним Судом України, зокрема, у справах щодо офіційного тлумачення положень Конституції України, визначення меж повноважень органів державної влади, надання висновків щодо відповідності законопроєктів про внесення змін до Конституції України передбаченим у ній вимогам.

Зокрема, найбільш застосовною Конституційним Судом України (поряд з доктринами правовладдя та людських прав) є доктрина поділу державної влади. У рішеннях Конституційного Суду визначено зміст, мету принципу, зокрема наголошено на фундаментальному значенні статті 6 Конституції України для забезпечення існування правової держави та ефективної системи захисту й гарантування конституційних прав і свобод людини і громадянина.

Так, Конституційний Суд України наголошував, що „організація і здійснення державної влади на засадах її поділу на законодавчу,

виконавчу та судову не є самоціллю, а покликана забезпечувати права і свободи людини і громадянина. Це, зокрема, випливає зі змісту статті 3 Конституції України“ (Висновок від 30 жовтня 2003 року № 1-в/2003). Конституційний Суд України також зазначав, що поділ державної влади відображає функціональну визначеність кожного з державних органів, передбачає не тільки розмежування їх повноважень, а й їх взаємодію, систему взаємних стримувань та противаг, які мають на меті забезпечення їх співробітництва як єдиної державної влади; крім того, забезпечення реалізації принципу поділу влади є запорукою єдності державної влади, важливою передумовою стабільності, підтримання громадського миру і злагоди в державі (Рішення від 1 квітня 2008 року № 4-рп/2008).

Важливими щодо організації та здійснення державної влади є юридичні позиції щодо поділу державної влади, викладені Судом у Рішенні від 13 червня 2019 року № 5-р/2019 та Висновку від 16 грудня 2019 року № 7-в/2019.

Так, у Рішенні від 13 червня 2019 року № 5-р/2019 Суд зазначав, що Конституція України містить низку фундаментальних щодо здійснення державної влади положень. За змістом юридичних позицій Суду, частина друга статті 3, частина четверта статті 5, стаття 6, стаття 8, частина друга статті 19 Конституції України, «перебуваючи у взаємозв’язку, відображають фундаментальне положення конституціоналізму щодо необхідності обмеження державної влади з метою забезпечення прав і свобод людини та зобов’язують наділених державною владою суб’єктів діяти виключно відповідно до установлених Конституцією України цілей їх утворення.

Здійснення державної влади відповідно до вказаних конституційних приписів, зокрема на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову, завдяки визначеній Основним Законом України системі стримувань і противаг забезпечує стабільність конституційного ладу, запобігає узурпації державної влади та узурпації виключного права народу визначати і змінювати конституційний лад в Україні».

У Висновку від 16 грудня 2019 року № 7-в/2019 Суд наголошував, що «<…> суспільство, в якому права і свободи людини і громадянина не гарантовано та не здійснено поділу влади, не має конституції в її сутнісному розумінні. Таким чином, Конституція України буде відповідати своїй природі та функціональному призначенню лише тоді, коли поділ влади та гарантії прав і свобод будуть адекватно відображені в її тексті й належним чином реалізовуватимуться на практиці. Згідно з частиною другою статті 3 Конституції України утвердження і забезпечення прав і свобод людини і громадянина є визначальними для здійснення державної влади, а тому Конституція

України повинна закріплювати таку систему і організацію поділу державної влади, яка повною мірою забезпечуватиме належну їх реалізацію».

Суд висновував, що «зазначені засади Конституції України забезпечують збалансованість конституційних повноважень органів державної влади, відповідність цих повноважень визначеним Основним Законом України засадам конституційного ладу та формі державного правління в Україні. Крім того, унеможливлюється конкуренція компетенцій цих органів, наділення їх невластивими повноваженнями та концентрація владних повноважень в одного чи кількох суб'єктів державної влади. Недотримання цих вимог, у тому числі при внесенні змін до Основного Закону України, негативно позначиться на змісті та спрямованості діяльності держави, унеможливить виконання нею свого головного обов'язку – утвердження і забезпечення прав і свобод людини».

У цьому ж Висновку Суд наголосив, що «<…> поділ влади є основним засобом та неодмінною умовою запобігання концентрації влади, а отже, є інструментом проти зловживань нею задля адекватної реалізації прав і свобод людини і громадянина. Таким чином, поділ влади є гарантією прав і свобод людини і громадянина. Тому будь-яке порушення принципу поділу влади, що призводить до її концентрації, у тому числі суміщення не належних певним органам державної влади функцій, порушує гарантії прав і свобод людини і громадянина».

Дотримання конституційних приписів щодо організації та діяльності органів державної влади, юридичних позицій Конституційного Суду щодо їх тлумачення суб'єктами новелізації Конституції України є обов'язковим у забезпеченні легальності відповідних новел, та важливим задля їх легітимності.

Вносячи зміни до Конституції України Верховна Рада України виконує функцію установчої влади. З-поміж органів державної влади, які здійснюють новелізацію Конституції України, Верховна Рада України єдина наділена Конституцією України повноваженням змінювати конституційні приписи, дотримуючись водночас конституційних вимог. Інші органи державної влади – суб'єкти новелізації можуть лише виявляти, розкривати зміст конституційних приписів та принципів, керуватись ними та застосовувати у своїй діяльності, ухвалювати акти, вчиняти дії на їх виконання.

З моменту ухвалення Конституції України неодноразово у різний спосіб робились спроби її новелізації, зокрема, перерозподілу конституційних повноважень органів державної влади. Проте, як показує практика, відповідні новели не гарантують ефективності реалізації повноважень, взаємодії органів державної влади, не убезпечують від

порушення конституційних засад здійснення державної влади. Зауважимо, ті самі конституційні приписи діють по-різному залежно від політичних еліт, які здійснюють владу. Постає питання, чи можливо шляхом внесення змін до Конституції України передбачити ідеальний механізм здійснення державної влади, що заклав би систему стримувань і противаг, яка б виключала можливість зловживання владою, віднайдення «шпаринок» задля маніпулювання конституційними приписами, принципами, цінностями? Вочевидь таке важко уявити.

Водночас запобіжником зловживання владою, порушення конституційних принципів і приписів, маніпулювання суспільною думкою має стати виховання правової культури передусім громадян, які цю владу обирають, формування громадянського суспільства та його активні та ефективні контроль та взаємодія з органами державної влади.

СТВОРЕННЯ СУБ'ЄКТАМИ ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ СПРИЯТЛИВИХ УМОВ ДЛЯ ПОВЕРНЕННЯ ВИМУШЕНИХ МІГРАНТІВ В УКРАЇНУ

Мілієнко О. А.
доктор юридичних наук, доцент
науковий співробітник Британської академії,
доцент Інституту підвищення кваліфікації
Відділ політики та міжнародних досліджень
Уорікський університет,
Ковентрі, Великобританія

В результаті повномасштабного вторгнення Російської Федерації та початку бойових дій у лютому 2022 року на всій території України виникла вимушена міграція населення як всередині України, так і за межі країни. Необхідним є дослідження наслідків та впливу міграції на економічну та соціальну сферу та майбутні шляхи післявоєнної відбудови України. Актуальним є дослідження можливостей для створення суб'єктами публічної адміністрації сприятливих умов для реміграції громадян України, які вимушено покинули свої домівки через російсько-українську війну.

Проведені дослідження та соціологічні опитування дозволяють говорити про той факт, що міграція не обмежиться періодом війни, а буде тримати високі показники і після її завершення. Понад

10% вимушених мігрантів не мають наміру повертатися в Україну навіть після завершення військових дій, ще 16% – остаточно не визначились. Такі цифри потенційно вказують на високу схильність українських біженців, у кількості від 860 тис. до 2,7 млн, до того щоб залишитись проживати за кордоном [1]. Згідно із соціологічним дослідженням, станом на початок 2023 року, близько 15% українців почали працевлаштовуватися або отримувати професійну підготовку для ринку праці країн Європи чи Америки [1], що говорить також про прямий зв'язок повернення вимушених іммігрантів із строком перебування за кордоном. Так, для прикладу у березні 2022 року майже 21% людей не мали наміру повертатися в Україну, а вже наприкінці 2022 року ця частка збільшилась 26%. Зросла і частка людей, які не можуть чітко визначитись щодо повернення (із 10% до 16%) – це свідчить про зміну думки тих, хто планував повертатись до більш невизначеної позиції [2]. На початок квітня 2023 року, за оцінкою Управління Верховного комісара ООН у справах біженців, що формується на основі інформації держав, які надали притулок мігрантам з України, а також даних щодо перетину кордонів, кількість вимушених іммігрантів прирівнюється до понад 8 млн осіб, серед яких близько 4-5 млн користуються тимчасовим захистом [3]. Окрім того, від 1 до 2 млн осіб добровільно чи примусово знаходиться на території РФ [2]. Більш чітка статистика надана Українським інститутом майбутнього, згідно з яким нині в Україні проживає 29 млн осіб, з яких працездатних лише 9,5 млн. Навіть за умови оптимістичного сценарію, зменшення населення України прогнозується на рівні 21%. За песимістичним сценарієм – скорочення населення до 2052 року становитиме 31% [4].

Проблема повернення містить ряд факторів, головними з яких є рівень безпеки, якість життя, можливість працевлаштуватися, соціальне забезпечення, інфраструктурні питання. Реінтеграція українців – це надскладний та комплексний процес взаємодії та діяльності органів публічного адміністрування та місцевої влади, який має охоплювати не тільки створення сприятливих економічних умов, а і гарантування безпеки, відбудову держави і її подальшу інтеграцію з країнами ЄС, побудову громадянського суспільства, вирівнювання соціальних та особистих свобод в Україні, забезпечення дії принципу верховенства права, а також створення сучасної ветеранської політики за для реабілітації учасників військових дій.

Відповідно до проєкту Плану відновлення[5], за для повернення вимушених мігрантів потрібно досягти наступних цілей:

Ціль 1. Створення Урядом України привабливих соціально-економічних та інфраструктурних умов для громадян України з метою їх повернення.

Ціль 2. Вироблення нової партнерської взаємодії між Україною та зарубіжними країнами, зокрема ЄС щодо повернення її громадян.

Ціль 3. Забезпечення злагодженості у формуванні та реалізації інтеграційної політики шляхом між секторальної взаємодії органів влади та місцевого самоврядування.

Відновлення житла та соціальної інфраструктури – це основний виклик та завдання, яке має стояти перед суб'єктами публічної адміністрації Основними діями з боку суб'єктів публічної адміністрації мають бути доступ до базових речей та їх відновлення, а саме ремонт чи прокладка доріг та мостів, забезпечення роботи електромереж, водо- та газопостачання, відновлення об'єктів соціальної інфраструктури (школи, дитячі садки, лікарні, центри адміністративних послуг).

Враховуючи тривалість фази активних бойових дій, слід проаналізувати вже наявний успішний досвід дій суб'єктів публічної адміністрації, які сприяли поверненню населення. Наприклад, успішний досвід Миколаєва у запровадженні механізмів повернення вимушених мігрантів на місце свого постійного проживання. Основним фактором для повернення жителів до міста стало не тільки відбудова соціальної інфраструктури, а власне побудова бомбосховищ. Відсутність укриттів найголовнішою проблемою для повернення в місто. Завдяки активним діям місцевої влади вдалося залучити міжнародних партнерів з Данії до проєкту відновлення 16 навчальних закладів, а також будівництва укритів. Саме фактор безпеки відіграв головну роль для частково повернення громадян з-за кордону навіть під час активної фази війни [6].

Сприятливими умовами, які можуть стати вирішальними факторами для повернення населення в Україну, має бути створення робочих місць, реформування соціальної сфери, запровадження реальної прозорості та демократії у політичній сфері. З огляду на вже наявні програми відновлення України, частиною яких є і реемігрaція як спосіб її відбудови, слід говорити про реальну реалізацію даних програм у життя. Має бути належна фінансова підготовка та контроль з боку держави за втіленням таких масштабних проєктів як відновлення та модернізація житла, інфраструктури, створення нових підприємств.

Важливими питаннями, які необхідно вирішувати суб'єктам публічної адміністрації, є майбутнє працевлаштування вимушених мігрантів та створення належного ринка праці, розвиток соціальної сфери та взаємодія із мігрантами крізь призму діяльності дипломатичних представництв, стимулювання розвитку бізнесу та створення

державних програм допомоги для малого та середнього бізнесу, створення програм фінансової допомоги за для повернення мігрантів.

Суб'єкти публічної адміністрації мають працювати не тільки у напрямку зі створення належних соціально-економічних умов проживання, а і у питаннях постійної відкритої комунікаційної роботи та взаємодії з громадянами.

Від того, чи вдасться повернути українців додому після війни, залежить майбутнє економіки України та її відновлення. Уряд називає своїм пріоритетом створення умов для повернення українців додому. А у Міністерстві економіки будують свої прогнози на тому, що з-за кордону повернуться близько 3 млн українців, які мають підтримати як виробництво, так і споживання в країні після війни. Але важливим є усвідомлені дії влади зі створення соціально-економічних умов для повернення населення в Україну, а не посилення тиску через міжнародні дипломатичні інструменти на громадян України, які вимушено переселилися за кордон у наслідок війни.

Отже, основними способами взаємодії з боку влади мають бути гарантія щодо забезпечення житлом та їх працевлаштування, а також надання фінансової допомоги. Формування позитивного іміджу країни, підтримка громадян та відсутність примусового повернення громадян сприятимуть реальному шансу післявоєнній реконструкції.

Література:

1. How to return 5 million forced migrants from abroad to Ukraine – research. 2023. https://ua.news/ua/ukraine/kak-ukrayne-vernut-5-myllyonov-vynuzhdennyh-mygrantov-yz-za-granytsy-yssledovanye

2. National Institute of Strategic Studies. 2023. Forced emigration of Ukrainians abroad: how to correctly assess the scale? https://niss.gov.ua/news/komentari-ekspertiv/vymushenyy-vyyizd-ukrayintsiv-za-kordon-yak-korektno-otsinyty-masshtaby

3. Operational data portal. 2023. Ukraine situation. UNHCR. https://data.unhcr.org/en/situations/ukraine#_ga=2.125435210.1171454164.1680007933-2051047251.1651146256

4. Ukrainian Institute of the Future. 2023. New economic policy. https://uifuture.org/publications/nova-ekonomichna-polityka/

5. Project of the Recovery Plan of Ukraine. Materials of the working group "Return citizens who are temporarily displaced, in particular abroad and their integration into the socio-economic life of the state". 2022. https://www.kmu.gov.ua/storage/app/sites/1/recoveryrada/ua/return-of-temporarily-displaced-citizens.pdf

6. Ukraine needs women back to restore economy – Bloomberg 2023. Radio Liberty. https://www.radiosvoboda.org/a/ukrayina-potrebuye-povernennya-zhinok-dlya-vidnovlennya-ekonomiky-bloomberg/32532541.html

ДОСВІД НІМЕЧЧИНИ ЩОДО АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПРОВАДЖЕНЬ

Міхеєв М. В.
адвокат, аспірант відділу проблем державного управління та адміністративного права Інституту держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, м.Київ, Україна
ORCID: https://orcid.org/0000-0002-5384-5985

Україна у 2023 році отримала позитивні рішення європейських партнерів щодо поступового інтегрування у систему ЄС. У свою чергу це вимагає повномасштабного реформування та підстроювання правової системи України до основі принципів та стандартів країн ЄС з метою інтеграції у європейський правовий простір. Безумовно, саме позитивний практичний досвід зарубіжних держав у сфері адміністративного права, яке регламентує публічну діяльність, дозволить враховувати міжнародні та європейські стандарти у реформах в державному управлінні України.

У різних країнах існують свої специфічні способи захисту публічних суб'єктивних прав громадян, але одним з найважливіших є інститут адміністративної юстиції, що служить ефективним засобом контролю за діяльністю органів виконавчої влади при здійсненні ними проваджень. Основним об'єктом нашого дослідження є така категорія, як адміністративне провадження, і доцільно порівняти довід впливових країн ЄС з українським з метою оцінки впливу євроінтеграційних процесів функціювання органів публічної влади через призму підготовки до набуття членства у ЄС.

Розглянемо досвід Німеччини з цього напрямку. Як зазначає Карстен Вебер адміністративні правопорушення у Німеччині (вони також називаються дрібними правопорушеннями, або, німецькою, «Ordungswidrigkeiten») розглядаються у межах кримінального правосуддя, ніж адміністративного правосуддя. Законодавство з адміністративних

порушень у Німеччині є частиною кримінального права, оскільки воно забороняє дію або недогляд, які закон визначає як протиправні. Дрібне правопорушення у Німеччині – це правопорушення, яке визначається як кримінальний злочин, але який не передбачає тюремне ув'язнення. Санкція у Німеччині за дрібне правопорушення – штраф. Законодавство Німеччини з дрібних правопорушень є *lex specialis* стосовно кримінального права. Якщо лише дрібне правопорушення не переслідується разом із кримінальним злочином, то переслідування у справі здійснюється не прокурором, а компетентним адміністративним органом. Зазвичай, якщо звинуваченню відомо про злочин, воно має розпочинати розслідування. У Німеччині це називається принципом законності. Навпаки, якщо це дрібне правопорушення, право рішення – порушувати справу чи ні – завжди залишається за компетентним адміністративним органом, і застосовується короткий термін давності, який становить три місяці. Судове слухання відбудеться лише тоді, коли підсудний оскаржуватиме рішення адміністративного органу про накладення фінансового штрафу. Підсудний, матиме повний доступ до документів, які стосуються його захисту від того моменту, коли йому надіслали рішення про сплату штрафу. Шляхом такого підходу у Німеччині виконується вимога дієвого та доступного засобу юридичного захисту. Передбачуваний порушник має право на слухання, якщо він не погоджується зі сплатою штрафу; він має доступ до всієї відповідної документації, щоб перевірити, чи захист матиме сенс, і використовувати її під час свого захисту проти рішення [1].

Таким чином, можемо зробити висновок що у Німеччині прослідковується чітки стадії адміністративного провадження, а у разі конфліктності провадження (оскарження) воно здійснюється спеціалізованими судами.

У Німеччині адміністрації не треба звертатися до суду, щоб отримати наказ на виконання певних вимог адміністрації. Вона робить це шляхом видання того, що у Німеччині називають Verwaltungsakt, що означає адміністративний акт. Адміністративний акт – це найважливіший і важливий юридичний інститут, яким користуються виконавчі органи Німеччини. Його спеціально врегульовано в законі.

Німеччина є федерацією і лише з 1970-х років Verwaltungsverfahrensgesetz (Закон про адміністративні процедури) застосовується на федеральному рівні і 16 регіонів країни ухвалили аналогічне чи навіть ідентичне законодавство. Закон регламентує процедури виконавчої влади, а не адміністративних судів, які також є у Німеччині. У Німецькому законодавстві, «Загальний адміністративний кодекс», є ключовий документ, який застосовується до всіх дій адміністрації. Так званий специфічний адміністративний закон

стосується областей адміністративного права, пов'язаних із певним колом питань, таких як правові норми з охорони навколишнього середовища, правові норми щодо надання притулку, правові норми щодо територіального планування тощо. Загальний адміністративний кодекс також дає визначення адміністративному акту і намічає області, де адміністрація може його використовувати і для адміністрації він дуже зручний інструмент.

У Німеччині виконання адміністративних рішень виконується головним чином за допомогою адміністративного акту, відповідно до Адміністративно-процедурного кодексу. Є так званий Verwaltungsvollstreckungsgesetz (Кодекс з виконання адміністративних рішень), який застосовується до загального та спеціального адміністративного права. Якщо громадянин не виконує адміністративний наказ, адміністрація може накласти примусове стягнення штрафу. Цей штраф, не є призначене кримінальне покарання чи санкція, але він є засіб впорядкування громадянина, який відмовляється дотримуватися наказу. Відповідно до цього кодексу адміністрація може також зробити виконання завдання із заміною виконавця. Наприклад, при будівництві або руйнуванні будівлі, якщо її господар відмовляється це робити, адміністрація може підрядити будь-кого, хто виконає це завдання.

У якості *ultima ratio* адміністрація може розпорядитися про прямий примус. Як тільки громадянин отримує адміністративний акт, він може оскаржити його в адміністрації з так званим запереченням (Widerspruch німецькою). Якщо адміністрація залишає акт у силі (у цьому випадку це зазвичай орган, який контролює адміністративний суб'єкт, який видав адміністративний акт), громадянин може подати судовий позов проти цього адміністративного акту з так званим «Anfechtungsklage». Це судовий позов, спрямований проти адміністративного акту, з проханням до суду анулювати цей акт шляхом застосування так званого позову про анулювання. Як адміністративне оскарження, так і судовий позов мають, за звичайних обставин, ефект припинення дії тимчасового («припиняє ефект»). Це означає, що адміністрація не може виконати свій адміністративний акт з моменту подання громадянином судового позову доти, доки не буде ухвалено рішення адміністративним органом та судом. Є багато винятків, але принцип такий: виконання припиняється до ухвалення рішення щодо адміністративного оскарження або судового позову. Компетентний суд – це не цивільний суд, а спеціалізований адміністративний суд Німеччині. Існує закон, званий Verwaltungsgerichtsordnung (Адміністративно-процесуальний кодекс для адміністративних судів, який був прийнятий у своїй початковій версії в 1960 р.), який не слід плутати з Адміністративно-процедурним кодексом виконавчих структур. Існує

від двох до чотирьох адміністративних судів у кожному із 16 регіонів Німеччини. У кожному регіоні є Вищий адміністративний суд і найвищою інстанцією є Федеральний адміністративний суд.

Також в Німеччині за відсутності визначення терміну «адміністративні послуги», законодавство надає орієнтовний узагальнений перелік «індивідуально визначених послуг», за отримання яких особа повинна сплатити адміністративний збір: 1) дії, що здійснюються в рамках реалізації суверенних повноважень; 2) надання можливості використання об'єктів та установок, що утримуються федерацією або корпораціями, установами та фондами, не пов'язаними з федерацією, тією мірою, якою надання можливості такого використання регулюється публічним правом; 3) моніторингові заходи, інспекції та розслідування; 4) інші дії, що здійснюються в рамках адміністративної діяльності відповідно до публічного права, якщо вони мають зовнішній ефект (частина 1 статті 3 Федерального закону про державні збори (Federal Fees Act [2] / Gesetz über Gebühren und Auslagen des Bundes (Bundesgebührengesetz, BGebG [3]) [4].

Першочерговим джерелом німецького адміністративного права є Основний Закон (нім. Grundgesetz). Разом із тим окремі законодавчі акти також стають джерелом адміністративного права Німеччини. Так, Промисловий статут (нім. Gewerbeordnung), який спрямований на регулювання трьох видів промислів: постійний промисел (нім. stehendes Gewerbe), роз'їзний промисел (нім. Reisegewerbe) та ярмарковий промисел (нім. Marktgewerbe) [5]. До компетенції Промислового статуту входять питання реєстрації та допуску до промислової діяльності у різних галузях господарської діяльності. Список же промислів, що мають право на реєстрацію, не є вичерпним і найчастіше коригується з боку Федерального адміністративного суду Німеччини. Тобто ми бачимо якісно прописаний порядок адміністративного провадження у законодавчому акті.

Щодо України зазначимо наступне. Науковці дослідили що адміністративні провадження є найпоширенішими серед юридичних проваджень. Адміністративні провадження як елемент адміністративного процесу дослідники поділяють на неюрисдикційні та юрисдикційні. Також проведений попередній аналіз автора дослідження показав, що адміністративні провадження поділяються чітко на конфліктні та неконфліктні. При цьому конфліктні провадження у своїй основі мають конфлікт між суб'єктами суспільства, тобто фізичними та юридичними особами і встановленими правовими нормами. Неконфліктні адміністративні провадження завжди спрямовані на задоволення потреб громадян у сфері їх відносин з державою. Зазначимо, що конфліктні та неконфліктні адміністративні провадження мають ряд загальних ознак,

які притаманні їм усім. На думку автора нам під силу зробити висновки стосовно того, що конфліктні провадження належать до судового процесу, а неконфліктні – до адміністративної процедури [6].

Провадження у справах про адміністративні правопорушення належать до юрисдикційних адміністративних проваджень (їх класифікують як конфліктні адміністративні провадження). Під адміністративним провадженням дослідники розуміють врегульований нормативно певний порядок вчинення процесуальних дій, які забезпечують законний і об'єктивний розгляд і вирішення індивідуальних адміністративних справ, об'єднаних спільністю предмета [7]. Адміністративне провадження є основним елементом адміністративного процесу і є системним утворенням, своєрідним комплексом взаємопов'язаних та взаємообумовлених дій, які характеризуються тим, що складають сукупність адміністративних процесуальних правовідносин; вони вказують на необхідність встановлення та обґрунтування обставин і фактичних даних певної індивідуальної справи (в нашому випадку у справах про адміністративні правопорушення); процесуальні результати мають бути обов'язково закріплені та оформлені у відповідних спеціальних актах-документах (протокол про адміністративне правопорушення) [8].

Підсумовуючи зазначмо, що на досвіді Німеччини показує що дієві засоби адміністративного захисту можуть бути надані за допомогою різних судових чи правових систем але важливим фактором є існування достатніх ресурсів, стабільної законодавчої бази та інститутів та підготовки. Доцільним вбачається будування української системи адміністративного права беручи до уваги як досвід українського адміністративного права так досягнення і помилки країн ЄС.

Література:

1. Карстен Вебер. Адміністративне право та правосуддя в Німеччині. URL: https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=30951159&pos=5;-90#pos=5;-90

2. Federal Fees Act (Bundesgebührengesetz, BGebG). URL: https://germanlawarchive.iuscomp.org/?p=1147

3. Gesetz über Gebühren und Auslagen des Bundes. URL: https://www.gesetze-iminternet.de/bgebg/

4. Белова О. І., Бумага К. Ю. Особливості правового регулювання надання країнами європи адміністративних послуг і плати за них. Science and development of methods for solving modern problems Scientific publications Proceedings of the XXVIII International Scientific and Practical Conference «Science and development of methods for solving modern problems», Melbourne, Australia. 232 p. (July 18 – 21, 2023). ISBN-979-8-89074-574-3. DOI: 10.46299/ISG.2023.1.28. С. 71-80

5. Dirk Ehlers, Hermann Pünder, Michael Fehling. Besonderes Verwaltungsrecht: Band 1: Öffentliches Wirtschaftsrecht, 4. Aufl., 2019.

6. Міхеєв М. В. Конфліктні та неконфліктні провадження в адміністративному процесі : монографія. Одеса : ОЛДІ-ПЛЮС, 2021. 248 с.

7. Завальний М. В. Місце адміністративно-деліктного провадження в адміністративному процесі. *Форум права*. 2008. № 1. С. 140–146.

8. Джафарова М. В. Щодо питання розуміння адміністративного провадження як частини адміністративного процесу. *Молодий вчений.* 2016. № 12. С. 571–574.

ЩОДО ЗАКОННОСТІ ЗВІЛЬНЕННЯ ПРЕЗИДЕНТОМ УКРАЇНИ ДЕРЖАВНОГО УПОВНОВАЖЕНОГО АНТИМОНОПОЛЬНОГО КОМІТЕТУ УКРАЇНИ

Монаєнко А. О.
д.ю.н., професор, заслужений юрист України,
головний науковий співробітник відділу публічно-правових досліджень
Інституту правотворчості та науково-правових експертиз
НАН України (м. Київ)

Відповідно до ч. 1 ст. 11 Закону України «Про Антимонопольний комітет України» від 26 листопада 1993 року № 3659-XII державні уповноважені Антимонопольного комітету України призначаються на посади за поданням Прем'єр-міністра України, яке вноситься на підставі пропозицій Голови Антимонопольного комітету України, та звільняються з посад Президентом України.

Тобто за приписами ч. 1 ст. 11 вище наведеного Закону призначення на посаду державного уповноваженого Антимонопольного комітету України (далі – АМКУ) здійснюється Президентом України за відповідним поданням Прем'єр-міністра України, а їх звільнення з посади здійснюється Президентом України (без подання Прем'єр-Міністра України).

Відповідно до п. 4 ч. 3 ст. 3 Закону України «Про державну службу» від 10 грудня 2015 року № 889-VIII дія цього Закону не поширюється на Голову та членів Національної ради України з питань телебачення і радіомовлення, Голову та членів Антимонопольного комітету України, Голову та членів Рахункової палати, Голову та членів

Центральної виборчої комісії, голів та членів інших державних колегіальних органів. Відповідно до ч. 5 ст. 11 Закону України «Про Антимонопольний комітет України» державні уповноважені є членами Антимонопольного комітету України як вищого колегіального органу.

Проте, відповідно до ч. 2 ст. 18 Закону України «Про Антимонопольний комітет України» перший заступник, заступник Голови Антимонопольного комітету України, державний уповноважений Антимонопольного комітету України, уповноважений з розгляду скарг про порушення законодавства у сфері публічних закупівель, *крім загальних підстав, передбачених законодавством про працю та про державну службу*, може бути звільнений з посади: за станом здоров'я, який перешкоджає продовженню роботи; за власним бажанням; в разі грубого порушення службових обов'язків або набрання законної сили обвинувальним вироком суду стосовно такої особи за вчинення кримінального правопорушення.

Отже, має місце колізія двох Законів України «Про Антимонопольний комітет України» та «Про державну службу» щодо поширення дії Закону «Про державну службу» на державних уповноважених АМКУ. Колізія норм права вирішується шляхом вибору того нормативно-правового акта, який має бути застосований до конкретного випадку.

Відповідно до листа Міністерства юстиції України від 26.12.2008 р. № 758-0-2-08-19 існує декілька способів, за якими можливо визначити нормативно-правовий акт, яким слід керуватися:

1. У разі існування неузгодженості між нормами, виданими одним і тим самим нормотворчим органом, застосовується акт, виданий пізніше, навіть якщо прийнятий раніше акт не втратив своєї чинності. Така неузгодженість може виникнути внаслідок того, що прийняття нової норми не завжди супроводжується скасуванням «застарілих» норм з одного й того ж питання.

2. У разі існування суперечності між актами, прийнятими різними за місцем в ієрархічній структурі органами – вищестоящим та нижчестоящим, застосовується акт, прийнятий вищестоящим органом, як такий, що має більшу юридичну силу.

3. У разі існування неузгодженості між актами, виданими одним й тим же органом, але які мають різну юридичну силу, застосовується акт вищої юридичної сили. Наприклад, у випадку суперечності норм закону та Конституції України, які прийняті Верховною Радою України – колізія вирішується на користь Конституції, яка має найвищу юридичну силу.

4. При розбіжності між загальним і спеціальним нормативно-правовим актом перевага надається спеціальному, якщо він не скасований виданим пізніше загальним актом.

Отже, у нашому випадку має місце розбіжність між загальним «Про державну службу» та спеціальним Законом України «Про Антимонопольний комітет України» щодо поширення на державного уповноваженого АМКУ дії Закону України «Про державну службу». За таких обставин слід застосовувати правила спеціального закону, яким є Закон України «Про Антимонопольний комітет України». Так, цим спеціальним законом (ч. 1 ст. 18) встановлено, що перший заступник, заступник Голови Антимонопольного комітету України, державний уповноважений Антимонопольного комітету України, уповноважений з розгляду скарг про порушення законодавства у сфері публічних закупівель може бути притягнутий до дисциплінарної відповідальності на загальних підставах в порядку, встановленому законом.

Отже, дія Закону України «Про державну службу» поширюється на Голову та членів Антимонопольного комітету України відповідно до приписів спеціального Закону України «Про Антимонопольний комітет України». Крім того, ч. 2 ст. 18 цього ж спеціального закону не була скасована прийнятим пізніше Законом України «Про державну службу».

За аналогією, підтвердженням поширення дії Закону України «Про державну службу» на державних уповноважених АМКУ може бути правова позиція Конституційного Суду України, викладена у Рішенні від 27 лютого 2020 року № 3-р/2020, зокрема, Кодексом не можна вносити зміни до інших законів України, зупиняти їх дію чи скасовувати їх, а також встановлювати інше (додаткове) законодавче регулювання відносин, відмінне від того, що є предметом спеціального регулювання іншими законами України». Виходячи із суті даної правової позиції, Законом України «Про державну службу» не може встановлюватись інше законодавче регулювання відносин щодо (не)поширення дії цього ж закону на державних уповноважених АМКУ, що є відмінним від предмету спеціального регулювання Закону України «Про Антимонопольний комітет України».

Оскільки було встановлено поширення дії Закону України «Про державну службу» на державних уповноважених АМКУ в частині визначення загальних підстав, передбачених законодавством про державну службу, їх звільнення з посад, то відповідно на державних уповноважених поширюються правила ст. 83 Закону України «Про державну службу».

Відповідно до п. 1 ч. 1 ст. 83 Закону України «Про державну службу» державна служба припиняється у разі втрати права на державну службу або його обмеження (стаття 84 цього Закону).

Відповідно до п. 3 ч. 1 ст. 84 Закону України «Про державну службу» підставами для припинення державної служби у зв'язку із втратою права на державну службу або його обмеженням є набрання законної сили рішенням суду щодо притягнення державного службовця до адміністративної відповідальності за пов'язане з корупцією правопорушення, яким на особу накладено стягнення у виді позбавлення права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю, що пов'язані з виконанням функцій держави або місцевого самоврядування.

Відповідно до ч. 2 ст. 84 цього ж Закону у випадках, зазначених у пунктах 1-4, 6 частини першої цієї статті, суб'єкт призначення *зобов'язаний* звільнити державного службовця у триденний строк з дня настання або встановлення факту, передбаченого цією статтею, якщо інше не встановлено законом, а у випадку, зазначеному у пункті 5 частини першої цієї статті, – у порядку, визначеному статтею 32 цього Закону.

Отже, набрання законної сили рішенням суду щодо притягнення державного службовця до адміністративної відповідальності за пов'язане з корупцією правопорушення є тим випадком, за якого Президент України має безальтернативно звільнити державного уповноваженого АМКУ із займаної ним посади. Крім того, Законом України «Про державну службу» не встановлено дискреції Президенту України щодо звільнення такої особи при наявності рішення суду щодо притягнення державного службовця до адміністративної відповідальності за пов'язане з корупцією правопорушення.

Якщо рішенням суду було притягнуто державного уповноваженого АМКУ до адміністративної відповідальності за вчинення правопорушення, передбаченого ч. 2 ст. 172-6 Кодексу України про адміністративні правопорушення, то далі має бути виданий Президентом України Указ про звільнення державного уповноваженого АМКУ із займаної посади.

Отже, з урахуванням частини 2 ст. 18 Закону України «Про Антимонопольний комітет України» на першого заступника, заступника Голови Антимонопольного комітету України, державного уповноваженого Антимонопольного комітету України поширюється дія статті 83 Закону України «Про державну службу».

Приписи статті 84 Закону України «Про державну службу» (пункт 3 частини 1 цієї статті) встановлюють спеціальні, відмінні, зокрема від звільнення в порядку притягнення до дисциплінарної відповідальності,

підстави для припинення державної служби, а також імперативний обов'язок суб'єкта призначення звільнити державного службовця у триденний строк з дня настання або встановлення ним відповідних обставин.

Президент України є єдиним суб'єктом, який зобов'язаний прийняти рішення щодо звільнення державного уповноваженого Антимонопольного комітету України за наявності відповідних підстав, передбачених Законом України «Про державну службу» та Законом України «Про Антимонопольний комітет України».

ЗМІНИ У НОРМАТИВНОМУ РЕГУЛЮВАННІ ПИТАНЬ АКАДЕМІЧНОЇ ДОБРОЧЕСНОСТІ: НАПРЯМКИ РУХУ ТА ПЕРСПЕКТИВИ

Назаров І. В.
доктор юридичних наук, професор,
головний науковий співробітник відділу публічно-правових досліджень
Інституту правотворчості та науково-правових експертиз
Національної академії наук України

Академічна доброчесність є обов'язковим елементом освітянського та академічного середовища будь-якої сучасної демократичної держави. І кожна держава забезпечує відповідні правові умови для цього.

Освітянське середовище, в свою чергу, поширює правила академічної доброчесності серед всіх учасників освітнього (наукового) процесу, визнає важливість дотримання правил академічної доброчесності без чого отримання якісної освіти є неможливим та наділено правом деталізувати умови дотримання правил академічної доброчесності, підвищувати вимоги до окремих елементів академічної доброчесності, розробляти механізми, які допомагатимуть усім учасникам освітнього процесу та наукової діяльності краще розуміти та дотримуватися академічної доброчесності в освітній та науковій діяльності тощо.

Але основні засади функціонування системи академічної доброчесності та вимоги до їх дотримання визначаються все ж таки державою у формі різних інструментів, головним із яких є законодавство. Останнє, в свою чергу, не є чимось вічним і незмінним. Суспільні відносини змінюються, потреби і можливості всіх учасників освітнього

процесу так само. Все більше університетів створюють прозорі умови навчання для своїх здобувачів із визнанням правил і принципів академічної доброчесності з метою забезпечення можливості отримання якісної освіти. Це вони можуть зробити самостійно. При цьому, на жаль, з'являються і нові форми та механізми отримувати документи про освіту за допомогою обману. І тут вже допомога держави потрібна, наприклад, у формі змін до законодавства щоб надати інструментарій для можливості ідентифікувати обман та вжити заходів у випадку його встановлення.

Зараз, так само як і в минулому, та особливо після нашої спільної перемоги у війні, ми не можемо допускати випадків обману під час освітнього процесу та наукової діяльності. Ми платимо надзвичайно високу ціну за наше європейське майбутнє як вільної, демократичної країни. І тому не можемо ставити під сумнів якість освіти, довіру до результатів навчання через випадки, які є поодинокими, але репутаційну шкоду наносять велику.

Також варто враховувати, що і аналіз роботи органів, уповноважених розглядати інформацію про порушення академічної доброчесності та встановлення відповідних фактів свідчить про необхідність змін у вітчизняному законодавстві з питань академічної доброчесності. В деяких випадках виникає впевненість, щонайменше, у відсутності розуміння значення важливості дотримання принципів академічної доброчесності в процесі освітньої діяльності та культури реагування на її порушення, небажані значної кількості закладів освіти і наукових установ виконувати всі вимоги законодавства стосовно реагування на порушення академічної доброчесності. Подібні випадки ускладняються тим, що діюча нормативна база з питань академічної доброчесності вкрай обмежує реагування на порушення академічної доброчесності усім відповідальним суб'єктам.

Враховуючи вищенаведені обставини можна прийти до висновку про необхідність змін у законодавстві, яке присвячено правовому регулюванню академічної доброчесності та визначити ряд першочергових очікувань від таких змін:

1. Заклади освіти та наукові установи мають отримати допомогу у формуванні внутрішньої системи забезпечення академічної доброчесності як складову їхньої академічної культури та обов'язкової складової внутрішньої системи забезпечення якості освіти.

2. Заклади освіти та наукові установи повинні стати головним суб'єктом, відповідальним за забезпечення дотримання принципів академічної доброчесності з наданням їм додаткових можливостей реагування на відповідні порушення.

3. Потрібно чітко та остаточно вирішити проблему застосування правил дії законодавства у часі в контексті вирішення питання застосування відповідальності за порушення академічної доброчесності:

– нові норми законодавства не мають застосовуватися до діянь що були вчинені до набрання ними чинності і не вважалися на момент їх вчинення порушенням академічної доброчесності;

– за порушення академічної доброчесності вчинені до набрання чинності нових норм законодавства має застосовуватися та міра відповідальності, яка була передбачена законодавством на момент його вчинення.

4. Національне агентство із забезпечення якості вищої освіти має стати виключно «апеляційною інстанцією» стосовно рішень закладів вищої освіти і наукових установ з питань порушень академічної доброчесності.

5. Існуючий перелік порушень академічної доброчесності потребує корегування та конкретизації процедури їх встановлення.

Варіант вирішення більшості з перелічених завдань був запропонований авторами проекту Закону Про академічну доброчесність, зареєстрованого 08.01.2024 р. № 10392. Аналіз його норм дозволяє виокремити ряд потрібних, інноваційних пропозицій до законодавства:

1. Закон України «Про авторське право і суміжні права» не має поширювати свої правила на відносини щодо застосування заходів реагування на порушення академічної доброчесності.

2. Основний принцип академічної доброчесності – пріоритет забезпечення дотримання академічної доброчесності здобувачів освіти методами навчання, виховання, стимулювання і заохочення, а не методом запровадження відповідальності.

3. Кожен заклад освіти та наукова установа мають створити систему забезпечення академічної доброчесності, що складається з політики, заходів та процедур забезпечення академічної доброчесності.

4. Запроваджуються такі види порушень академічної відповідальності, як відчуження авторства, приписування авторства, інституційні порушення академічної доброчесності для ефективного реагування на реальність нашого часу.

5. Заходи реагування на порушення академічної доброчесності класифіковано на 4 види:

– виховні заходи;

– притягнення до академічної та/або дисциплінарної відповідальності;

– реагування на порушення академічної доброчесності при проведенні конкурсів;

– інституційні заходи реагування.

6. Притягнення до академічної відповідальності виключно за діяння, що порушували визначені на момент їх вчинення вимоги чи заборони.

Також заслуговує на підтримку пропозиція законопроекту про виокремлення 7 цінностей та визначення основних принципів і правил академічної доброчесності, механізмів її формування та забезпечення. А конструкція законопроекту та термінологія дозволяють його нормам ефективно врахувати специфіку всіх рівнів освіти.

ІНСТИТУЦІЙНА СПРОМОЖНІСТЬ ДЕРЖАВИ ПІД ЧАС ВІЙНИ

Савчин Михайло
доктор юридичних наук, професор, директор,
НДІ порівняльного публічного права та міжнародного права,
Ужгородський національний університет, Україна,
Український вільний університет, Мюнхен, ФРН,
ORCID ID: https://orcid.org/0000-0002-9551-1203
michaelsavchyn7@gmail.com

Військова агресія Російської Федерації проти України порушила питання виживання Української держави. Власне кажучи, сама риторика очільників РФ виражає невизнання правосуб'єктності України, а сама назва у їх версії збройного конфлікту як «спеціальна воєнна операція» означає ніщо інше як придушення будь-якими (як правило, варварськими) засобами супротиву такої собі бунтівної провінції. Насправді, заперечення суб'єктності України у її міжнародно визнаних кордонах та її права на самовизначення як суверенної національної держави є порушенням статті 4(2) Хартії ООН. У цьому світлі і постає питання про спроможність України забезпечити свій суверенітет і континуїтет держави як простору безпеки власних громадян.

Традиційно в українському конституційному праві питання інституційної спроможності держави сильно формалізують з міркувань забезпечення так званої «юридичної чистоти». Цей підхід справедливо критикує Олена Бориславська, враховуючи природу конституції як інструменту обмеження влади з урахуванням міждисциплінарного підходу [1, с. 5]. Міждисциплінарний підхід і поєднання досягнень

різних шкіл правознавства при дослідженні конституційних явищ і процесів сьогодні має вирішальне значення для розуміння функціонування державності [2, с. 69–70, 71–72].

Під інституційної спроможністю держави можна розуміти здатність приймати компетентні рішення відповідно до принципів належної правової процедури і втілювати їх в життя на прийнятному рівні для забезпечення прав громадян. Інституційна спроможність держави обмежена алокацією ресурсів та наявністю задовільного алгоритму втілення владних рішень, що згідно із принципом верховенства права є компонентом юридичної визначеності та передбачуваності права. Тут присутні три компоненти, яким повинна відповідати перехідна демократія: 1) має існувати задовільна система визначення проблем і викликів для розвитку суспільства і держави; 2) дотримання базових принципів розгляду справ, зокрема: довіри, права бути заслуханою, обґрунтованості рішення і судовий їх перегляд; 3) рішення повинно виражати баланс інтересів більшості і меншості, який гарантується через підзвітність і підконтрольність уряду.

Для запровадження екстраординарного захисту конституційного порядку в Україні необхідно застосувати попередньо через механізм консультацій. Конституція України не визначає відмінності у процедурі запровадженні воєнного і надзвичайного стану, існує різниця щодо підстав їх запровадження та різного юридичного режиму щодо обмеження основоположних прав. У загальному вигляді запровадження зазначених надзвичайних правових режимів полягає в тому, що ці питання розглядаються на засіданні Ради національної безпеки і оборони України, яка подає відповідні пропозиції Президентові України. Рішення про запровадження воєнного стану затверджується указом Президента, який його передає негайно на розгляд Верховної Ради. Парламент скликається по праву невідкладно і приймає рішення протягом рішення у формі закону про схвалення указу Президента про запровадження воєнного стану в Україні чи окремих місцевостях (статті 85 (1) (31) та 106 (1) (20) Конституції України [3], стаття 5 Закону про воєнний стан [4]). Слід наголосити також на тому, що в українській доктрині так і не найшло свого відображення щодо співвідношення юридичних режимів воєнного стану та стану війни. З точки зору логіки захисту конституційного порядку та основоположних прав воєнний стан може запроваджуватися з моменту існування реальної загрози посягання на суверенітет і територіальну цілісність України, а стан війни вже запроваджується, коли стався акт агресії проти України та ведуться вже військові дії. Юридичний режим стану війни також пов’язаний із врегулюванням розподілу повноважень у трикутнику Верховна Рада – Президент – міністри оборони та

закордонних справ з питань визначення умов та укладення миру та ведення переговорів з цих питань. Ця доволі громіздка система не дозволяє оперативно реагувати на реальні та незворотні загрози життєздатності нації. При цьому значна частка актів публічної адміністрації не може бути об'єктом судового конституційного перегляду, а лише на рівні адміністративних судів.

В умовах воєнного стану існує колізія між людська свобода та національна безпека цінностями з фундаментальної точки зору виражається у постулаті, згідно з яким наявність життєвої небезпеки нації у світлі приписів статті 15 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод у взаємозв'язку із принципами, визначеними у статтях 3 і 64 Конституції України національна безпека є, зокрема, станом захищеності прав і свобод людини та створення відповідних механізмів запобігання та усунення таких загроз шляхом забезпечення обороноздатності країни. З цього приводу Конституційний Суд України висловився так:

«5.2. Підтримання високого рівня обороноздатності є найвищим державним інтересом і однією з найбільш захищених конституційних цінностей України. Захист суверенітету та територіальної цілісності України є „найважливішими функціями держави, справою всього Українського народу"…

В умовах воєнного стану держава зобов'язана мобілізувати всі доступні їй ресурси для посилення своєї обороноздатності та відсічі збройної агресії Російської Федерації проти України» [5].

Зазначене положення рішення КСУ заклало юридичні засади балансування цінностями у вітчизняній конституційній юриспруденції. Слід зазначити, що опосередковано КСУ стикнувся з цією проблематикою вперше, розглядаючи у березні 2014 р. справи щодо проголошення референдуму в Автономній Республіці Крим, на підставі яких формально РФ здійснила незаконну анексію Криму на порушення міжнародних зобов'язань.

Легітимність застосування екстраординарних заходів лежить у двох площинах: по-перше, такі заходи мають бути невідкладними та усувати загрозу конституційному порядку, зокрема життєздатності нації у разі зовнішньої агресії; по-друге, підзвітність і підконтрольність уряду, яка включає парламентський та судовий контроль.

На підтвердження цієї тези щодо гарантування конституції як антитези диктатури Дизенгауса і мого міркування щодо легітимності застосування екстраординарних заходів, Брюс Акерман звертає увагу на проблему, чи відіграє право певну роль у разі загрози конституційному порядку [6, с. 1029–1030], зокрема у ситуації ескалації супербільшості (*supramajoritarian escalator*). Як на мене,

це дещо нагадує теперішню ситуацію в Україні, оскільки маємо випадок застосування режиму воєнного стану в умовах військової агресії РФ проти України, коли президент спирається на парламентську більшість і має службовий кабінет. За таких умов гарантією легітимності екстраординарних заходів екзекутивою (президентом та урядом) виступає парламентський і судовий контроль, хоча цілі невідкладного відвернення загроз національній безпеці, зокрема життєздатності нації, мінімізує роль судів, в тому числі щодо здійснення контролю над діями мілітарних структур.

У свою чергу, інший авторитетний конституціоналіст і політолог Кес Санстейн вказує на ці проблеми як «неповністю теоретизовані розбіжності» (*incompletely theoretized disagreements*`), які є невирішувані. Він також розглядає цю проблематику через призму мінімалізації ролі суду в контролі за запроваджуваними екстраординарними заходами, цілі і перспективи запровадження яких слід розглядати у стратегічній площині. Санстейн розглядає ці заходи в рамках рішень щодо впровадження/сприяння демократії (*democracy-promoting decisions*) [7], насамперед через підзвітність Адміністрації Президента перед Конгресу (у випадку України, екзекутиви, розподіл повноважень всередині якої йде нижче, перед Верховною Радою України). В умовах України формалізація цього механізму, за словами Санстейна, впровадження демократії, на засадах підзвітності екзекутиви перед парламентом, полягає зокрема у конституційному механізмі запровадження екстраординарного правового режиму. Загалом питання лежить у площині захисту конституційної демократії від агресора, а також певних превентивних заходах проти агресії, яке досягається через дипломатію, обороноздатність країни та інституційну спроможність держави. Процес ухвалення таких рішень не може атакувати засади конституційної демократії.

Як здійснюється розподіл повноважень у сфері нацбезпеки і оборони в Україні?

Тут слід виділити три рівні: 1) Президента України; 2) Міністра оборони та 3) Головнокомандувача Збройних сил України. Перші два рівні є політичними, а третій рівень – функціонально заточений на мілітарну сферу стратегічно і тактично.

Стаття 102 (2) і (3) Конституції визначає Президента *inter alia* як гаранта державного суверенітету і територіальної цілісності України, а також реалізації стратегічного курсу держави на набуття повноправного членства у НАТО. Стаття 106 (1) (1), (17) – (20) Конституції закріплює низку повноважень Президента у сфері нацбезпеки і оборони. Згідно із цими приписами як Верховний Головнокомандуючий Президент здійснює керівництво у сферах

нацбезпеки і оборони, призначає та звільняє з посад вище командування ЗСУ та інших військових формувань. Очолюючи РНБО, після заслуховування на її засіданні Президент вносить на розгляд Верховної Ради подання про оголошення стану війни чи введення воєнного стану в Україні чи в окремих місцевостях, а також приймає рішення про використання ЗСУ та інших створених на основі закону військових формувань у разі збройної агресії та про загальну чи часткову мобілізацію. При здійсненні цих функцій важливу роль відіграє РНБО, оскільки існує потреба у стратегічному аналізові та підготовці проектів документів у відповідній сфері. Неадекватність прогнозів про нібито про «малоймовірність у середньостроковій перспективі» зовнішньої агресії проти України відображав загальний тренд настроїв у 2011 році [8, с. 132], що у кінцевому призвело до хибних висновків, зважаючи на анексію Криму РФ у 2014 році, коли власне поновилася Столітня війна.

Прерогативи уряду у цій сфері обмежені – стаття 116 (1), (1^1) і (7) Конституції, які визначають у повноваженнях Кабінету Міністрів щодо забезпечення державного суверенітету, реалізації стратегічного курсу держави на набуття повноправного членства у НАТО та здійснення заходів щодо забезпечення обороноздатності України. З аналізу політичного рівня повноважень у сфері нацбезпеки і оборони видно, що попри ситуації концентрації влади чи періоду «співіснування» Президент превалює у цій сфері. Такий розподіл повноважень також зумовлює специфіку асигнувань з Державного бюджету на потреби обороноздатності України, оскільки Кабінет Міністрів при розробці його проекту є зв'язаний директивами Президента, який здійснює керівництво у зазначених сферах. У світлі зазначених засад розподілу повноважень у сфері нацбезпеки і оборони між Міністром оборони та Головнокомандувачем ЗСУ є відповідно розподіл політичних повноважень та оперативного управління. З політичної точки зору їхня взаємодія передбачає узгодження Міністром оборони політичних заходів щодо планування розвитку та асигнування потреб на забезпечення обороноздатності України та інституційної спроможності ЗСУ зокрема.

У конституційних демократіях при екстраординарному захисті конституції необхідно вирішувати дилему демократії та ефективності уряду: 1) принцип республіканізму зумовлює залежність влади від народу та її належну відповідальність, а 2) ефективність уряду залежить від єдиноначальності, тривалості, належного матеріального забезпечення та наявність відповідних повноважень [9, с. 354]. Таким чином, демократична легітимація уряду на застосування екстраординарних засобів захисту конституції ґрунтується на

тривалості урядування, яка має спиратися на волевиявлення народу, законних повноваженнях, субординації та наявних ресурсів для вирішення першочергових завдань, які пов'язані із необхідністю усунення реальних і безпосередніх загроз конституційному порядку. Тому такі стандарти урядування не усувають позитивний обов'язок публічної адміністрації забезпечувати неухильно завдання по забезпеченню основоположних прав людини та ефективної організації обороноздатності країни.

Література:

1. Бориславська О. Роль президента в змішаній республіці парламентсько-президентського типу: конституційна доктрина та політична дійсність. Український часопис конституційного права. 2019. 1. С. 3–15.
2. Савчин М. Методологія юридичних досліджень у сфері публічного права. *Науковий вісник УжНУ. Серія «Право»*. 2017. 44(1). С. 68–76.
3. Конституція України в ред. від 01.01.2020 р.
4. Про правовий режим воєнного стану: Закон України № 389-VIII від 19 жовтня 2023 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19#Text
5. Рішення Конституційного Суду України № 1-р(II)/2022.
6. Bruce Ackerman, The Emergency Constitution. *The Yale Law Journal*. 2004. 113. 1029–1091.
7. Cass R. Sunstein. Minimalism at War (2004). *The Supreme Court Review*. 47–109.
8. Єрмолаєв А. В., Тютюнник В. П., Горовенко В. К. Військове реформа в Україні: основні чинники, засади та напрямки. *Стратегічні пріоритети*. 2011. 2(19). С. 130–141.
9. Гамільтон А., Медісон Дж., Джей Дж. Федераліст. Коментар до Конституції Сполучених Штатів. Київ : Видавництво Сфера, 2002.

ДОКТРИНАЛЬНІ ПРОБЛЕМИ ТА СТРАТЕГІЯ РОЗБУДОВИ ПРАВОВОЇ ДЕРЖАВИ

Тертишник В. М.
доктор юридичних наук, професор,
професор Університету митної справи та фінансів України, академік
Академії політико-правових наук України
м. Дніпро, Україна

В сьогоднішніх екстраординарних умовах Україна має захистити свій суверенітет та національну безпеку, забезпечити стратегічний курс на розбудову демократичної, соціальної правової держави [1–3].

Стандарт демократії – «правління народу, народом, для народу», потребує відновлення принципу розподілу влади та дієвих механізмів стримувань та противаг, удосконалення процедур референдної демократії, прийняття виваженого та дієвого Кодексу України «Про референдум».

Релевантною є проблема запровадження демократичних виборів, з правом висунення кандидатів у депутати усіма громадськими організаціями та юридичними особами, включаючи вузи, військові частини; скасування фінансування партій з державного бюджету та дотримання міжнародних правових актів, зокрема антикорупційних актів Комітету міністрів Ради Європи – Рекомендації щодо загальних правил проти корупції у фінансуванні політичних партій та виборчих кампаній (Rec (2003); забезпечення ефективної протидії політичній корупції. Запровадження механізмів фінансування політичних партій з державного бюджету недоречно як за сенсом концепту справедливості та принципу того, що «усі об'єднання громадян рівні перед законом», так і з урахуванням корупційних ризиків.

Наразі, формування парламенту за списками від партій і блоків приводить як до можливостей монополізації влади, так і до прояву гіпертрофованої форми політизації законодавчої влади. Держава як човен. Якщо енергійніше гребуть ліві весла, човен розбивається об правий берег, якщо праві – сідає на мілину лівого берега. Щоб човен плив по фарватеру, має хтось узгоджувати цей процес. У політичному сенсі цим штурманом мав би виступати блок центристських сил. Але в існуючій системі влади для нього не передбачено правового поля існування.

В законодавчій владі варто забезпечити скорочення чисельності депутатів до 300 осіб, згідно результатів уже проведеного всеукраїнського референдуму 16 квітня 2000 року. Конституційний Суд 27 червня 2000 року (Справа N 1-38/2000 N 1-в/2000) визнав, що

схвалені всеукраїнським референдумом питання є обов'язковими для розгляду і прийняття рішень у порядку, визначеному Конституцією України та законами України. Верховна Рада України має внести відповідні зміни до Конституції України та до Виборчого кодексу.

В реаліях сьогодення контроль за дотриманням прав і свобод людини в діяльності органів влади та їх посадових осіб залишився без належного інституційного і правового забезпечення. В аспектах удосконалення чинної моделі правової держави доцільно закріпити за прокуратурою виконання функції нагляду за забезпеченням верховенства права в державі, розширити компетенцію Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, зміцнити незалежність судової гілки влади та слідчих органів.

При регламентації діяльності слідчих та інших правоохоронних органів, закон не завжди піклується про забезпечення їх незалежності від органів виконавчої влади, які вони мають контролювати. Так, Державне бюро розслідувань, відповідно до ст. 1 Закону України «Про державне бюро розслідувань», є державним правоохоронним органом, на який покладаються завдання щодо запобігання, виявлення, припинення, розкриття та розслідування кримінальних правопорушень, віднесених до його компетенції. Такий концепт цілком виправданий і мав би застосовуватись і до інших органів зі слідчою компетенцією. Однак, ст. 1 Закону України «Про бюро економічної безпеки», визначає, що «Бюро економічної безпеки України – це центральний орган виконавчої влади, на який покладаються завдання щодо протидії правопорушенням, що посягають на функціонування економіки держави. Національне антикорупційне бюро України за новітніми змінами законодавства також названо центральними органами виконавчої влади із спеціальним статусом. Відповідно призначення їх керівників віднесено до повноважень Кабінету міністрів України, що ніяк не мінімізує ситуації конфлікту інтересів. Чіткого юридичного визначення потребує як статус слідчого та детектива, так і юридична форма здійснення превентивної діяльності.

Важливими завданнями реалізації курсу на розбудову правової держави є забезпечення законності в державі, демонополізація, деолігархізація, деофшоризація, декриміналізація економіки та об’єктів енергетичної безпеки, розмежування бізнесу і влади та усунення корупційних ризиків, деполітизація правоохоронних органів.

Акти «декомунізації визволдителями» АЕС в Енергодарі, показують необхідність постійно приділяти особливу увагу не розвитку Академії національної гвардії (потреб в якої немає взагалі), а реальному забезпеченню безпеки ядерних об’єктів, з урахуванням міжнародних правових актів зусиллям щодо протидії актам ядерного тероризму та

захисту гуманітарного права. Мають створені боєздатні на належним чином оснащені спеціалізовані підрозділи захисту АЕС та енергетичної інфраструктури.

Попри кризу міжнародного гуманітарного права держава має забезпечити збереження культурної спадщини та активно сприяти розвитку історичної свідомості, консолідації народу, зміцнення соборності України, формування та реалізації державної політики у сфері утвердження української національної та громадянської ідентичності як складової забезпечення національної безпеки України, формування активного громадянського суспільства. Необхідно розробити та прийняти кодекс – «Про захист суспільної моралі та збереження культурної спадщини».

Одна з важливих задач держави – забезпечення конституційних засад власності держави і народу на землю та природні ресурси. Земля – поверхня суші з ґрунтами, корисними копалинами та іншими елементами, водними, рослинними та іншими природними ресурсами, органічно поєднані з атмосферою та цілісною планетарною системою, функціонують і еволюціонують разом з життєдіяльністю самої людини та утворюють неповторну синергетичну природню домівку існування людства, яка досить вразлива, не терпить марнотратства, потребує бережного відношення та захисту. Земля знаходиться в єдності з її надрами, водними та іншими природними ресурсами, багата не тільки чорноземом, а й копалинами. Землю отримали люди на засадах природнього права. Її, як і свободу, не можна втрачати чи продавати.

Для забезпечення стійкості та стабільності закріпленого в Конституції України державного і суспільного ладу, забезпечення верховенства права, доцільно скасувати усі зміни до Конституції України, які проведені після її прийняття, спростити систему та гармонізувати інститути державної влади, запровадити принцип презумпції добропорядності люди та, зберігаючи принцип неприпустимості звуження існуючих прав і свобод людини, затвердити Конституцію на всенародному референдумі.

Література:

1. Сирота М. Д. Україна в геополітичному просторі третього тисячоліття. Вид. 2-ге. Київ : Унів. вид-во ПУЛЬСАРИ, 2007. 216 с.

2. Тертишник В. М. Конституція України. Науково-практичний коментар. Вид. 2-ге, доповн. і перероб. Київ : Алерта, 2023. 430 с.

3. Щербанюк О. В. Народний суверенітет і реалізація владоспроможності демократичної держави: монографія. Київ : Логос, 2013. Кн. 2. 306 с.

ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ АРХІТЕКТУРНО-БУДІВЕЛЬНОГО КОНТРОЛЮ ТА НАГЛЯДУ В КРАЇНІ

Тимків І. В.
аспірант кафедри економічної безпеки та фінансових розслідувань
Національної академії внутрішніх справ
м. Київ, Україна

Зростання показників сфери будівництва в Україні, передбачає обов'язковість здійснення архітектурно-будівельного контролю. У свою чергу, такий контроль є однією з ключових функцій державного управління та спрямований на забезпечення якості та безпеки будівель і споруд. Водночас, наявність та об'єктивність такого контролю є предметом науково-практичної дискусії, особливо питань стосовно визначення правових підстав його реалізації. У зв'язку з чим, вбачаємо доцільність здійснити аналіз стану правового забезпечення архітектурно-будівельного контролю та нагляду в країні.

Так, відповідно до ч. 1 ст. 41 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» передбачено, що державний архітектурно-будівельний контроль – це сукупність заходів, спрямованих на дотримання замовниками, проектувальниками, підрядниками та експертними організаціями вимог законодавства у сфері містобудівної діяльності, будівельних норм і правил під час виконання підготовчих та будівельних робіт [1].

Законом України «Про архітектурну діяльність» встановлено, що для забезпечення під час забудови територій, розміщення і будівництва об'єктів архітектури додержання суб'єктами архітектурної діяльності затвердженої містобудівної та іншої проектної документації, вимог вихідних даних, а також з метою захисту державою прав споживачів будівельної продукції здійснюється в установленому законодавством порядку державний архітектурно-будівельний контроль та нагляд [2].

Згідно з п. 2 Порядку здійснення державного архітектурно-будівельного контролю, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 23 травня 2011 р. № 553, архітектурно-будівельний контроль здійснюється за дотриманням:

– вимог законодавства у сфері містобудівної діяльності, проектної документації, будівельних норм, стандартів і правил, положень містобудівної документації всіх рівнів, вихідних даних для проектування об'єктів містобудування, технічних умов, інших нормативних документів під час виконання підготовчих і будівельних

робіт, архітектурних, інженерно-технічних і конструктивних рішень, застосування будівельної продукції;

– порядку здійснення авторського і технічного нагляду, ведення загального та/або спеціальних журналів обліку виконання робіт, виконавчої документації, складення актів на виконані будівельно-монтажні та пусконалагоджувальні роботи;

– інших вимог, установлених законодавством [3].

Постановою Кабінету Міністрів України від 23 грудня 2020 р. № 1340 «Деякі питання функціонування органів архітектурно-будівельного контролю та нагляду» було утворено Державну інспекцію архітектури та містобудування України (далі – ДІАМ), яка є центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику з питань державного архітектурно-будівельного контролю та нагляду [4].

Важливим кроком у забезпеченні ефективного контролю та нагляду ДІАМ у сфері архітектурно-будівельного контролю стало ухвалення Порядку ведення Єдиної державної електронної системи у сфері будівництва, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 23 червня 2021 р. № 681. Даний порядок визначає процедуру та вимоги щодо ведення Єдиної державної електронної системи у сфері будівництва. Метою ж діяльності такої електронної системи є забезпечення створення, перегляду, надсилання, прийняття, збирання, внесення, накопичення, обробки, використання, розгляду, зберігання, захисту, обліку та надання інформації у сфері будівництва, у сфері надання будівельної продукції на ринку, а також електронна взаємодія між фізичними та юридичними особами, державними органами, органами місцевого самоврядування, центрами надання адміністративних послуг під час отримання/надання адміністративних послуг та інших послуг у сфері будівництва, здійснення заходів щодо архітектурно-будівельного контролю та нагляду [5].

Враховуючи викладене вище, слід підкреслити, що динамічний розвиток сфери будівництва в країні потребує постійного вдосконалення правового забезпечення архітектурно-будівельного контролю та нагляду. Вказані нормативно-правові акти є лише незначною частиною сфери правового регулювання, аналіз яких дає підстави для констатації про наявність чи відсутність проблемних питань та шляхів їх вирішення у сфері архітектурно-будівельного контролю та нагляду. Позитивним напрямом у цьому питанні є утворення ДІАМ та впровадження Єдиної державної електронної системи у сфері будівництва. У свою чергу це буде сприяти підвищенню якості контролю та нагляду у сфері будівництва в країні.

Література:

1. Про регулювання містобудівної діяльності : Закон України від 17.02.2011 № 3038-VI. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3038-17#Text
2. Про архітектурну діяльність : Закон України від 20.05.1999 № 687-XIV. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/687-14#Text
3. Про затвердження Порядку здійснення державного архітектурно-будівельного контролю : постанова Кабінету Міністрів України від 23.05.2011 № 553. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/553-2011-%D0%BF#Text
4. Деякі питання функціонування органів архітектурно-будівельного контролю та нагляду : постанова Кабінету Міністрів України від 23.12.2020 № 1340. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1340-2020-%D0%BF#n30
5. Деякі питання забезпечення функціонування Єдиної державної електронної системи у сфері будівництва : постанова Кабінету Міністрів України від 23.06.2021 № 681. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/681-2021-%D0%BF#Text

РОЛЬ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ У ВІДНОВЛЕННІ УКРАЇНИ

Титикало Р. С.
доктор юридичних наук, Заслужений юрист України
Депутат Київської обласної ради
м. Київ, Україна

Однією з форм реалізації громадянами права на самовираження та захист прав та інтересів в публічно-правовій сфері є право на участь у місцевому самоврядуванні. Право громадян України на місцеве самоврядування є одним з конституційних прав, яке гарантоване Конституцією України (ст. 7) та законами України. Територіальні громади як форма організації місцевого самоврядування дає можливість жителям адміністративно-територіальної одиниці самостійно вирішувати питання місцевого значення, впливати на розвиток бізнесу, охорони здоров'я, освіти, культури, житлово-комунального господарства, енергоефективності та інших сфер публічного адміністрування

на місцевому рівні, а також отримувати якісні публічно-правові послуги.

Слід відзначити, що починаючи з 2014 року і по т.ч. в Україні відбувається реформа місцевого самоврядування, що передбачає новий підхід до організаційної та функціональної моделі місцевого адміністрування та здійснення нового адміністративно-територіального поділу територіальних громад. Так, на станом на травень 2023 р. в Україні створено 1469 територіальну громаду (в т.ч. 31 територіальна громада на непідконтрольній території в межах Донецької та Луганської областей) та ліквідовано 490 районів, а утворено 136 нових (з них 17 районів знаходяться на тимчасово окупованих територіях: 10 районів в АР Крим, 3 райони – в Донецькій області та 4 райони – в Луганській області). Втім, не дивлячи на поетапне здійснення реформи децентралізації через тимчасову окупацію частини Луганської, Донецької областей та Автономної Республіки Крим, поширення COVID-2019, повномасштабну збройну агресію Російської Федерації ускладнюють подальше її здійснення, а на окремих окупованих територіях унеможливлюють. В той же час, необхідним вбачається мобільне реагування на сучасні виклики з якими зіштовхуються на місцевому рівні в умовах дії воєнного стану, потребують покращення якість надання публічних послуг, які надають ЦНАПи, відновлення пошкоджених та зношених ресурсних енергоносіїв, заміна очисних системи водозабезпечення, якість надання послуг в сфері охорони здоров'я та соціального забезпечення, узгодженість та взаємодія органів місцевого самоврядування з військовими адміністраціями та військово-цивільними адміністраціями, зміцнення діалогу та підвищення рівня комунікації між жителями територіальної громади та представниками органів місцевого самоврядування тощо.

Відзначимо, що в умовах військового стану та післявоєнного відновлення особливо гостро, на нашу думку, стоїть та буде стояти питання міжнародної допомоги на рівні місцевого самоврядування у відновленні міст та цілих регіонів України. До повномасштабного вторгнення рф, така взаємодія відбувалася лише в рамках обміну досвідом та в питаннях інтеграції України до Європейського Союзу. Разом з тим, наразі, перед місцевими органами публічного адміністрування та представниками місцевого самоврядування іноземних держав стоять інші завдання, а шляхи їх вирішення ускладнені.

Відзначимо, що на сьогодні питання взаємодії не урегульовано на законодавчому рівні. Норми законів України «Про місцеві державні адміністрації» та «Про місцеве самоврядування в Україні» лише

декларативно встановлюють можливість делегування повноважень при здійсненні ними їхніх завдань та функцій.

Наявність ієрархічної побудови військових адміністрацій дає можливість стверджувати про подвійне підпорядкування даного суб'єкта. Так, мова йде про три суб'єкта управління: Генеральний штаб Збройних сил України; Кабінет Міністрів України; керівник військової адміністрації.

Водночас, залишається актуальним питання розмежування компетенції і відповідно зони відповідальності між головою сільської, селищної, міської ради та начальником військової адміністрації. Особливо актуальним дане питання постало в період дії воєнного часу, адже, вжиття всіх необхідних заходів належить до компетенції як голів сільських, селищних, міських, обласних рад, так і начальників відповідних військових адміністрацій. Так, розпорядженням Кабінету Міністрів України від 27 червня 2023 року № 567-р «Про притягнення до дисциплінарної відповідальності» за результатами оперативних обстежень об'єктів фонду захисних споруд цивільного захисту та вирішення проблемних питань щодо укриття населення за незадовільну роботу із забезпечення готовності об'єктів фонду захисних споруд цивільного захисту до їх використання за призначенням було оголошено догану голові Київської міської державної адміністрації та начальнику Київської міської військової адміністрації [1].

В умовах повоєнного відновлення нова система публічної влади потребуватиме здійснення таких допоміжних заходів: 1. Розширення фінансової самостійності органів місцевого самоврядування локального та субрегіонального рівня та збільшення ефективності її використання, що має відбуватися за рахунок: − встановлення чітких вимог щодо обов'язковості закладання до місцевих бюджетів; − отримання місцевими бюджетами визначеної частки доходів від оподаткування прибутків підприємств; − впорядкування системи розподілу дотацій вирівнювання, зокрема через формування прямих міжбюджетних відносин із державним бюджетом України для територіальних громад; − збільшення відрахувань до місцевих бюджетів із податків та зборів на природонадрокористування; − активне використання органами місцевого самоврядування позик [2].

Наявність матеріально-фінансової самостійності в межах повноважень, визначених законами України є одним з принципів функціонування місцевого самоврядування в Україні. Наявність матеріально-фінансової самостійності наділяє органи місцевого самоврядування правом діяти на власний розсуд, розробляти та затверджувати програми економічно, культурного, соціального, житлово-комунального, інфраструктурного та іншого розвитку території, покращення якості

надання публічних послуг, створює умови конкуренції між територіальними громадами щодо якості життя населення та ін. Водночас, маючи визначену матеріально-фінансову самостійність органи місцевого самоврядування несуть відповідальність за свої рішення.

Європейською хартією місцевого самоврядування на міжнародному рівні визначено, що однією з необхідних умов функціонування місцевого самоврядування є наявність власних фінансових ресурсів, що є основою їх автономності, адже, їх наявність дає можливість не лише використання на потреби адміністративно-територіально одиниці, але й отримання прибутку від об'єктів, які перебувають, наприклад, в комунальній власності, створення відповідної інфраструктури.

Досліджуючи стан імплементації та відповідності законодавства, яким забезпечено діяльність органів місцевого самоврядування в Україні та матеріально-фінансову самостійність місцевого самоврядування міжнародна спільнота (експерти Програми «U-LEAD з Європою») все ж таки приходять до висновку про недостатнє виконання принципів, які задекларовані в Європейській хартії місцевого самоврядування: існує високий ризик втручання держави через широкий державний нагляд, оскільки кількість власних повноважень місцевого самоврядування дуже обмежена й не відбувається необхідного розрізнення між власними та делегованими повноваженнями; є багато незрозумілих або дублюючих, а отже, недостатньо фінансованих повноважень; здатність отримання власних доходів дуже обмежена; переважна більшість державних трансфертів складається з субвенцій; характер спільних податків, таких як важливий податок на доходи фізичних осіб, – неоднозначний: незрозуміло, чи можуть органи місцевого самоврядування використовувати свою частку податку для власних повноважень, чи органи місцевого самоврядування повинні використовувати її для виконання делегованих повноважень відповідно до державних вимог.

Розглядаючи принцип правової, організаційної та матеріально-фінансової самостійності в якості обов'язкового атрибуту існування місцевого самоврядування, В. С. Колтун та О.В. Радченко акцентують увагу на наявну зараз певну його недосконаліть у частині забезпечення пропорційності (дотримання необхідного балансу між будь якими несприятливими наслідками для держави і цілями, на досягнення яких спрямована автономія) [3, с. 70].

На міжнародному рівні передбачено, що формування матеріально-фінансової самостійності (автономії) місцевого самоврядування повинно відбуватися за наступними ключовими тезисами: 1) частина фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування формується

за рахунок місцевих податків та зборів, розмір яких вони мають повноваження встановлювати в межах закону; 2) фінансові системи, які складають підґрунтя ресурсів органів місцевого самоврядування, мають достатньо диверсифікований і гнучкий характер і повинні забезпечувати можливість приводити наявні ресурси, наскільки це практично можливо, у відповідність до реального зростання вартості виконуваних ними завдань; 3) захист більш слабких у фінансовому відношенні органів місцевого самоврядування передбачає запровадження процедур бюджетного вирівнювання або аналогічних заходів з метою подолання наслідків нерівного розподілу потенційних джерел фінансування і фінансового тягара, який вони повинні нести. Такі процедури або заходи не повинні звужувати свободу дій органів місцевого самоврядування в межах власної відповідальності; 4) з органами місцевого самоврядування повинні належним чином проводитись консультації про порядок передачі їм перерозподілених ресурсів; 5) у міру можливості, дотації органам місцевого самоврядування призначаються не для фінансування конкретних проектів. Надання дотацій не скасовує основоположну свободу органів місцевого самоврядування проводити свою політику в межах власної компетенції [4].

Отже, для повоєнного відновлення, серед найважливіших ознак органів місцевого самоврядування виділяємо їх правову, організаційну, матеріальну та фінансову автономії яка має посилюватись на законодавчому рівні.

Література:

1. Про притягнення до дисциплінарної відповідальності: затв. Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 27 червня 2023 року № 567-р. URL: https://www.kmu.gov.ua/npas/pro-prytiahnennia-do-dystsyplinarnoi-vidpovidalnosti-567r-270623

2. Малик Я. Й. До питання про взаємодію органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні. *Ефективність державного управління*. 2015. № 43. 295–302.

3. Колтун В. С., Радченко О. В. Потенціал принципів автономії місцевого самоврядування: підходи до визначення. *Інвестиції: практика та досвід*. 2021. № 17. С. 67–70. DOI: 10.32702/2306-6814.2021.17.67

4. Європейська хартія місцевого самоврядування, м. Стразбург, 15 жовтня 1985 року. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_036#Text

ЗБЕРЕЖЕННЯ ЛЮДСЬКОГО КАПІТАЛУ ЯК ОСНОВНИЙ ВЕКТОР МОДЕРНІЗАЦІЇ СОЦІАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ УКРАЇНИ

ЩОДО ПРАВ ЛЮДИНИ У ГРОМАДЯНСЬКО-ПОЛІТИЧНОМУ ЖИТТІ УКРАЇНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА

Ковбас І. В.
доктор юридичних наук, доцент,
доцент кафедри публічного права
Чернівецького національного університету імені Юрія Федьковича,
м. Чернівці, Україна

Коваль М. В.
кандидат юридичних наук, професор,
професор кафедри адміністративного права,
процесу та митної безпеки
Державного податкового університету
Міністерства фінансів України,
м. Київ, Україна

Розглядаючи проблемні питання, що стосуються права людини, які сформувались, знайшли своє відображення у національній філософській думці, політичних поглядах, а також закріплення в правових приписах держави, яка виникла на теренах України, слід дослідити генезу адаптації ідеї про права людини в сучасне буття української державності. Дослідження проблеми трансформування та адаптації вчення про права людини на теренах українських земель і є основною розвідкою даної тези. Україна як геополітичне, суспільне, політико – державне формування потребує дослідження яким чином здійснювалась процедура об'єктивізація прав людини у громадянсько – політичне та правове життя Українського суспільства та його державного формування.

На сучасному періоді розвитку Українського суспільства і національної держави мабуть уже не треба доводити необхідність та значимість інституту прав людини в бутті пересічного громадянина нашої держави. Вибір шляху інтенсивної адаптації нашого суспільства,

після подій 1991 року, у світову спільноту та інтегрування в Європейське співтовариство знайшли своє нормативно – правове започаткування в Основному Законі нашої держави – Конституції України та поточному законодавстві, а воно передбачає неухильне дотримання зафіксованого курсу.

Занурюючись в історичний екскурс дослідження питання пов'язаного з втіленням положень ідеї, теорії, доктрини, концепції та інституту прав людини на теренах української дійсності, слід врахувати досягнення світової спільноти по виробленню стандартів та універсалізації інституту прав людини, а так же їх використання у правовому полі національних держав. Тому вивчаючи ці питання необхідно звернути увагу не те як науковці підходять до проблеми об'єктивізації прав людини у громадянсько–політичному та правовому житті суспільства, держави взагалі, і на національному рівні, зокрема.

В XX ст. та на початку XXI ст. найбільш важливими документами щодо фіксації прав і свобод людини є: «Загальна декларація прав людини» яка була Генеральною Асамблеєю ООН у Парижі 10 грудня 1948 року; «Міжнародний пакт про громадянські і політичні права»; «Міжнародний пакт про економічні, соціальні і культурні права», які були прийняти у 1966 році. Ці документи у сукупності отримали назву **Міжнародний Біль про права людини.** Загальна декларація прав людини є одним з перших в історії міжнародних документів, в якому проголошено широке коло основних прав і свобод людини. В її преамбулі закріплені положення, до виконання яких повинні прагнути всі народи і всі держави. Серед декларованих прав і свобод, це рівність, братерство, забезпечення права на життя, здоров'я, свободу і особисту недоторканність, свободу від рабства, тортур, жорстокого і нелюдського поводження і покарання. Декларацією гарантується визнання правосуб'єктності кожної людини її захист від будь-якої дискримінації, ефективне поновлення у правах, свобода, захист від безпідставних арештів, затримань чи вигнання, право справедливий і безсторонній суд. Ніхто не може Безпідставного зазнавати втручання в особисте і сімейне життя. Людині гарантується недоторканність житла, кореспонденції, честі і репутації, свобода пересування, переконань, думки і совісті, шлюбу і створення сім'ї. Кожна людина, відповідно до Декларації, вважається невинуватою у вчиненні злочину доти, поки її винуватість не буде встановлена в законному порядку і доведена судом. Людина має право на громадянство, притулок, на участь в управлінні своєю країною, мирні збори і асоціації. Людині забезпечується право на працю, відпочинок, достойний її гідності життєвий рівень, зокрема їжу, одяг, житло, медичний догляд та необхідне соціальне обслуговування. Декларація закріплює право на

освіту, участь у культурному житті, захист її моральних і матеріальних інтересів, такий соціальний і міжнародний порядок при якому її права і свободи можуть бути повністю здійснені. Людина має обов'язки перед суспільством. Існують і інші міжнародні документи, що імплементуються в законодавство національних країн, оскільки вони закріплюють основні права і свободи людини та громадянина. Серед них можна назвати: конвенції, пакти, звіди, хартії, угоди, кодекси, протоколи, резолюції, принципи, правила та інші документи в яких відображені норми, що торкаються прав людини [1, с. 63–64].

Становлення прав людини на теренах сучасної української землі має багаторічну історію. Досліджуючи її, вітчизняні філософи, політики, діячі культури, науки вчені, впродовж усього періоду розвитку української державності, зробили значний внесок у процес формування інституту прав людини, в тому числі і в Україні. Проголошення 24 серпня 1991 року незалежності України відкрило нову сторінку історії держави та її народу, дало змогу розширити права та свободи громадян, наповнити їх новим змістом і значенням. У Декларації про державний суверенітет України від 16 липня 1990 року і у зверненні Верховної Ради України «До парламентів і народів світу» від 05 грудня 1991 року наголошувалося, що до сім'ї цивілізованих країн бажає увійти нова, демократична, правова, д-ва, яка ставить собі за мету реально забезпечити права, свободи людини і громадянина і зобов'язується суворо дотримуватись загальновизнаних принципів і норм міжнародного права та міжнародних стандартів у галузі прав і свобод людини

Перші законодавчі акти щойно утвореної незалежної держави не залишали жодних сумнівів щодо прав, закріплення накреслених цілей. Прийняття 9 листопада 1995 року України в члени Ради Європи суттєво вплинуло на подальший розвиток прав і свобод людини і громадянина. Україна приєдналась до великої кількості багатосторонніх європейських конвенцій у галузі прав і свобод людини і взяла на себе конкретні зобов'язання щодо імплементації їх норм у нац. законодавство. Зокрема членство у РЄ стимулювало процес підготовки і прийняття Конституції – Основного Закону нової демократичної держави. Конституція України юридично ліквідувала всі нормативні перешкоди на шляху до забезпечення прав і свобод людини і громадянина, проголосивши, що норми Конституції України є нормами прямої дії, і що звернення до суду для захисту конституційних прав і свобод людини та громадянина безпосередньо на підставі Конституції України гарантується.

Конституція України на відміну від конституцій деяких інших країн закріпила обов'язки людини і громадянина, але лише ті з них, які мають

принципове значення для забезпечення прав і свобод, зокрема це: обов'язок неухильно дотримуватися Конституції та законів України, не посягати на права і свободи, честь і гідність інших людей (ст. 68); обов'язок захисту Вітчизни, незалежності та територіальну цілісності України (ст. 65); обов'язок сплачувати податки і збори в порядку і розмірах, встановлених законом (ст. 67) та ін.

Особливістю Конституції України та прийнятих на її основи законодавчих актів є те, що ними передбачено створення і закріплення дійового механізму забезпечення та реалізації прав і свобод людини і громадянина, їх охорони та захисту [2, с. 369–374; 772–774].

Міжнародні документи і правові акти досить переконливо демонструють зв'язку історії і сучасності в області юридико-нормативних форм визнання, вираження і закріплення історично досягнутих, змінюючихся і збагачувальнихся уявлень про права людини. На матеріалі міжнародно-правових документів слід досліджувати та впроваджувати у національне законодавство шляхи і логіку формування юридичних норм і конструкцій в галузі прав людини. Утвердження цих норм і конструкцій спочатку в сословно-обмеженому варіанті показує тернистий шлях їх визнання, відображення і слідування ним у життєдіяльності людини. Наступний етап у розвитку і збагачення первинної моделі є поступове її поширення (у тій або іншій модифікації і модернізації) на інші соціальні верстви населення і країни та нарешті, визнання універсального характеру прав людини сучасним світовим співтовариством і витікаємоми звідси міжнародно-правовими (у сполученні про внутрішньодержавними) можливостями, формами і засобами для їхнього утвердження у всіх державах і національно-правових системах.

Функціонування демократичного, цивілізованого та організованого суспільства і держави неможливі без всебічного забезпечення розвитку самої людини, формування її правового статусу, і особливо визначення у поточному законодавстві ядра правого статусу особистості, тобто її прав, свобод і законних інтересів та гарантій їх реалізації, а також окреслення обов’язків як людини так і громадянина є першочерговим в діяльності держави.

Література:

1. Колодій А. М., Олійник А. Ю. Права, свободи та обов’язки людини і громадянина в Україні : підручник. К. : Всеукраїнська асоціація віддавців «Правова єдність», 2008. 350 с.

2. Карпачова Н. Історико-правові аспекти становлення прав людини у світі та Україні (ґенеза прав людини). *Міжнародна поліцейська енциклопедія* : у 10 т. / відп. ред. Ю. І. Римаренко,

Я. Ю. Кондратьєв, В. Я. Тацій, Ю. С. Шемшученко. К. : Концерн «Видавничий Дім «Ін Юре», 2005. Т. ІІ. Права людини у контексті поліцейської діяльності. 1224 с. ; Гіда Є. Права людини (становлення в Україні). *Міжнародна поліцейська енциклопедія* : у 10 т. / відп. ред. Ю. І. Римаренко, Я. Ю. Кондратьєв, В. Я. Тацій, Ю. С. Шемшученко. К. : Концерн «Видавничий Дім «Ін Юре», 2005. Т. ІІ. Права людини у контексті поліцейської діяльності. 1224 с.

ЕКОНОМІКО-ПРАВОВЕ ПРОГНОЗУВАННЯ ЯК ОСНОВА МОДЕРНІЗАЦІЇ СОЦІАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ УКРАЇНИ

Костюченко О. Є.
доктор юридичних наук, професор,
провідний науковий співробітник відділу науково-правових експертиз
Інституту правотворчості та науково-правових експертиз
Національної академії наук України,
м. Київ, Україна

Соціальна політика держави в умовах повномасштабного вторгнення в Україну потребує оновлення й перегляду з огляду на наявні матеріальні та нематеріальні ресурси та людський капітал. Водночас вже тривалий час, особливо в умовах воєнного стану істотно знижується кількість населення, зокрема й працездатного, яке здатне виробляти валовий внутрішній продукт – товари, роботи і послуги. Відтік населення паралельно супроводжується збільшенням кола осіб, які потребують додаткової підтримки з боку держави. Отже такий стан речей вимагає швидкого реагування на виклики сьогодення задля створення мінімально необхідних умов, що дозволять Українському народу жити на своїй землі й своєю власною працею сприяти розвитку держави.

За таких умов потребує перегляду державна соціальна політика, вже сьогодні необхідно переглянути систему розподілу матеріальних ресурсів на соціальну підтримку населення з урахуванням наявних ресурсів у державі. Перегляд такої системи відповідає приписам частини 1 статті 2 Міжнародного пакту про економічні, соціальні і культурні права. Перегляд системи соціальної підтримки населення має здійснюватися через аналіз чинного законодавства та виявлення правових можливостей запровадження прямого зв’язку між доходами

домогосподарств (громадян) та отриманням державних допомог (послуг) тощо.

Для запровадження змін у державній соціальній політиці потрібно спільно з науковцями зробити економіко-правове прогнозування щодо демографічного складу населення, виділення окремих соціальних груп, які потребують додаткової підтримки з боку держави, визначитися з пріоритетністю програм підтримки різних верств населення й оцінити економічних потенціал щодо фінансування окремих державних програм за рахунок коштів держави або за рахунок міжнародної підтримки. Наприклад, у рамках програми фінансової підтримки України від Європейського Союзу на 2024–2027 роки «Ukraine Facility», де зокрема у блоці економічних реформ Україні пропонується: ухвалити нову політику зайнятості та створення конкурентних умов праці; розвивати розгалужену системи професійної освіти, соціального захисту та охорони здоров'я; розширити та створити нові програми соціального житла; розвивати культуру та міжнародні зв'язки; провести деінституціоналізацію догляду за особами з інвалідністю та людьми похилого віку, а також забезпечення сімейних форм виховання дітей, що залишилися без піклування батьків; забезпечувати гендерну рівність [1]. Наші партнери сподіваються, що ефектом від таких реформ має стати підвищення рівня життя, покращення демографічної ситуації та повернення громадян в Україну.

Водночас, вбачається, що в процесі впровадження реформ у сфері соціальної політики держави варто надати правову оцінку можливостям запровадження в Україні взаємозалежності соціальної підтримки населення від рівня доходів домогосподарств (громадян). Домогосподарства та/або громадяни, які потребують соціальної підтримки, можуть бути згруповані за визначеними категоріями, наприклад, залежно від: 1) приналежності до категорії економічної активності населення; 2) сукупного доходу; 3) перебування у групі, яка зазнає впливу соціального ризику (інвалідність, невиліковна хвороба, сиріт-ство, похилий вік понад 70 років тощо); 4) соціального статусу (учасник бойових дій, особа з інвалідністю внаслідок війни, внутрішньо переміщена особа, мати-одиначка чи батько-одинак, мешканець гірської місцевості тощо).

Для кожної категорії осіб (групи осіб) необхідно визначити мінімальний стандарт соціальної підтримки як у грошовому виразі, так і у соціальних послугах й у доступі до соціальних благ, або єдиний мінімальний стандарт соціальної підтримки з диференціацією розміру компенсацій (податкової знижки).

Наданню соціальної підтримки має передувати декларування доходів, що дозволить опосередковано вплинути на боротьбу з «тіньовим

ринком праці». Призначення та надання державних допомог (послуг) тощо має відійти від системи призначення виплат або безкоштовного надання послуг та перейти на компенсаційні інструменти, наприклад, шляхом надання податкових знижок, які відповідно надаватимуться диференційовано, залежно від того, до якої категорії належить домогосподарство (громадянин). Адресність надання соціальної підтримки економічно активному населенню повинна залежати від доходів, які повинні бути задекларовані. В процесі концептуальної побудови оновленої системи соціальної підтримки населення необхідно приділити увагу колективним та індивідуальним заходам.

Оновлена державна соціальна політика України також має будуватися на оцінюванні потенціалу підтримки вразливих верств населення в порядку міжнародної допомоги та співробітництва. Також варто визначити потенціал залучення міжнародних партнерів до соціальної підтримки населення через грантові проєкти. Результатом модернізації соціальної політики держави на основі економіко-правового прогнозування має стати оптимізація системи соціальної підтримки населення з дотриманням міжнародних зобов'язань України та обґрунтування шляхів взаємодії страхової й аліментної систем соціальної підтримки населення із системами, що будуються на основі економічної активності отримувача соціальної допомоги (послуг) тощо.

Література:

1. Ukraine Facility: програма фінансової підтримки України від Європейського Союзу на 2024–2027 роки. URL: https://www.ukrainefacility.me.gov.ua (дата звернення: 15.05.2024).

СОЦІАЛЬНА ПОЛІТИКА, ЛЮДСЬКИЙ КАПІТАЛ І РИНОК: У ПОШУКАХ ОПТИМАЛЬНОЇ МОДЕЛІ СОЦІАЛЬНОГО ЗАХИСТУ НАСЕЛЕННЯ УКРАЇНИ

Кропивницький М. О.
кандидат юридичних наук (PhD)

Як свідчить сучасний **с**вітовий досвід, держави з ринковою економікою можуть нормально функціонувати тільки за наявності надійної системи соціального захисту населення, що є вимушеною і необхідною платою суспільства, бізнесу, роботодавців за соціальний мир,

стабільність соціальної системи і можливість вести нормальну господарську діяльність. Саме при переході до ринкових відносин почав широко застосовуватися термін «соціальний захист», що передбачав розробку нових заходів щодо попередження соціальних конфліктів і захисту людей від різкого зниження їх життєвого рівня та злиднів [7, с. 30]. Ринкова економіка потребує створення багатоканальної системи фінансування заходів соціального захисту населення [1, с. 113].

Запорукою успішності функціонування ринкових механізмів є розвинута система економічного та адміністративного регулювання. Якщо проаналізувати погляди, які склалися в економічній теорії та філософії економіки щодо ринку і держави як регулятивних механізмів, можна вирізнити класичну концепцію, згідно з якою найефективнішим механізмом координації вважається ринок, а держава доповнює його дію стосовно вирішення тих економічних завдань, які ринок забезпечити не спроможний. Неокласичні доктрини, а також неоінституціональний напрям економічної думки, продовжуючи традиції класичної політекономії, обстоюють позицію мінімальної участі держави, функції якої в ринкових відносинах визначаються за залишковим принципом. Встановлення «правил гри» і контроль за їх виконанням, підтримка умов конкуренції, організація виробництва суспільних благ, регулювання екстерналій, справедливий перерозподіл прибутків, специфікація прав власності – це повний перелік функціональних обов'язків держави з погляду неокласичної й неоінституціональної теорії [3, с. 25].

Як зауважує Р. І. Олексенко, XXI століття вважається добою тотального поширення та реалізації філософії ринкових відносин. І хоча перші її паростки можна побачити в далекому минулому, світ нині дедалі рельєфніше переходить на ринкові відносини. Не є винятком і Україна. Долаючи тоталітарне минуле, основою якого була командно-адміністративна економіка, Україна все потужніше розгортає економіку ринкову, відкриту, демократичну. Широке теоретичне підґрунтя, цього процесу дотепер має досить багато дискурсивних питань, що потребують розгляду [5, с. 10].

Із набуттям незалежності перед Україною постала низка нагальних питань, головне серед яких – формування національної ринкової економіки. Зі здобуттям незалежності в 1991 р. Україна віддала перевагу не науково обґрунтованим висновкам вітчизняних та іноземних учених про поступовий перехід до ринку західноєвропейського типу, тобто до ринку з відносно сильним макроекономічним контролем з боку держави та зі збереженням міцного державного сектору економіки, а рекомендаціям експертів впливових міжнародних фінансових організацій – Міжнародного валютного фонду і Світового банку. Суть рекомендацій зводилася до того, щоб якомога швидше перейти

до відкритої децентралізованої системи торгівлі й валютних курсів з метою прискорення інтеграції економіки країни у світове господарство. Не маючи основних стратегічних завдань, вироблених з урахуванням національних інтересів та історичних особливостей, країна пішла шляхом формування «дикого капіталізму» зразка XVIII ст. – вільного ринку, заперечення регулювальної ролі держави, без належного соціального захисту тощо. Україна, розпочавши реформи в економіці, залишила «чорну зону» командної економіки, але так і не вступила в «білу зону» ринкової, а перебуває в «сірій зоні» і може «застрягти» в ній надовго. [5, с. 13, с. 48–50]. Оцінюючи породжені цим чинники несправедливості в українському суспільстві, О. В. Макарова вирізняє такі основні їх прояви: 1) погано працюють соціальні ліфти; 2) існує надмірна диференціація доходів, надмірний розрив сприймається як несправедливість і слугує джерелом соціальної напруженості; 3) незважаючи на зростання бюджетного фінансування освіти і охорони здоров'я, зберігається низька якість послуг і, подекуди, обмежена доступність, соціальна підтримка є недостатньо адресною; 4) збереження високого рівня державного патерналізму та утриманських настроїв у суспільстві. Автор зауважує на необхідності формування «нового» патерналізму, характерного для високорозвиненого капіталістичного суспільства, впровадження стратифікованої системи здійснення державної соціальної політики із підтримування добробуту, за якої фаворитами є ті, хто працює; активізація ролі людського і соціального капіталів, у т. ч. різноманітних громадянських ініціатив, що розвиваються за умов глобалізації; проведення групового страхування на базі публічного/індивідуального партнерства; запровадження державної політики щодо якомога повнішого соціального залучення бідних, девіантних тощо [4, с. 24].

Отже, рівень надання послуг соціальної сфери в Україні на сьогоднішній день не відповідає вимогам ринкової економіки. Соціальна сфера та особливості її фінансування мають пережитки соціалістичної системи, що передбачає утримання більшої частки населення за рахунок державного та місцевих бюджетів. Спостерігається відсутність належної, властивої ринковій економіці, інституційної структури для надання послуг соціальної сфери. Все це свідчить про необхідність одночасного і комплексного реформування всіх складових соціальної сфери (соціального захисту, соціального страхування, освіти, охорони здоров'я, житлово-комунального господарства) [2, с. 261]. До того ж ретроспективно можна констатувати, що функціонування соціальної держави протягом цього 1960-1970-х рр. на європейських теренах засвідчило, що її утвердження засноване не лише на волі політичного керівництва, але й пов'язане з фундаментальними структурними

змінами в суспільстві, а тому соціальна держава стала розглядатися як центральний елемент суспільства країн Заходу. Більш того, стало очевидним, що між соціальною державою і ринковою економікою немає протиріч, яких не можна було б усунути – цей висновок підтверджується поступовим запровадженням національними урядами моделі соціальної ринкової економіки [8, с. 26–28.]. Власне, якщо Україна справді має ознаки правової держави, оновлення слід починати саме з правових реформ, які мали би бути ринково-капіталістичними по суті й передбачати глибоке усвідомлення позитивних реалій капіталізму, довіру й непідробну повагу до людини-власника, свободу творчості й свободу приватної ініціативи, розуміння індивідуалізму як передумови необхідної варіативності в накопиченні й витрачанні ресурсів [6, с. 36].

Література:

1. Баранник Л. Б., Корягіна Т. В., Тараненко В. Є. Соціальне обслуговування в системі соціального захисту населення: теоретико-методологічний та фінансовий аспекти. *Економічний вісник Університету Григорія Сковороди в Переяславі*. 2021. Вип. 50. С. 106–123.
2. Бюджетна система : навчальний посібник / [Баранова В. Г., Дубовик О. Ю., Хомутенко В. П. та ін.] ; за заг. ред. В. П. Хомутенко. Одеса : Видавництво Бартєнєва, 2014. 392 с.
3. Кірієнко О. М. Самоорганізація і організація як основи механізму координації економічних систем. *Науковий вісник нац. ун-ту ДПС України (економіка, право)*. 2009. № 4(47). С. 24–31.
4. Макарова О. В. Соціальна політика в Україні : монографія. Ін-т демографії та соціальних досліджень ім. М.В. Птухи НАН України. К., 2015. 244 с.
5. Олексенко Р. І. Філософія ринкових відносин : навчально-методичний посібник. Мелітополь : ФОП Однорог Т.В. 2019. 311 с.
6. Речицький В. Про новітній український конституціоналізм. *Критика*. Рік XXIII. Число 9–10 (263–264). Вересень-жовтень, 2019. С. 28–36.
7. Сташків Б. І. Право соціального забезпечення. Загальна частина : навчальний посібник. Чернігів : ПАТ «ПВК “Десна”», 2016. 692 с.
8. Яковюк І. В. Соціальна держава: питання теорії і шляхи її становлення : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01. Х., 2000. 199 с.

МІГРАЦІЙНІ ПРОЦЕСИ ТА ЇХ ВПЛИВ НА ЛЮДСЬКИЙ КАПІТАЛ ЯК ПІДСТАВИ МОДЕРНІЗАЦІЇ СОЦІАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ УКРАЇНИ

Купіна Л. Ф.
доктор юридичних наук, професор,
завідувач відділу публічно- правових досліджень
Інституту правотворчості та науково-правових експертиз
Національної академії наук України

За останні роки у науковій та періодичній літературі, здебільшого економічного напряму, активно досліджувалися питання щодо індексу людського капіталу в Україні як складової національного багатства [1; 2; 3]. Аналіз вказаних досліджень, дозволяє виснувати, що оцінка людського капіталу країни здійснюється за якісними та кількісними характеристиками людського розвитку. До якісних відносять – стан здоров'я населення, рівень освіти, професійні вміння та навички працездатних осіб, до кількісних – статистичні дані, які відображають демографічну ситуацію, природний приріст населення та кількість осіб працездатного віку.

В нинішніх умовах економічної нестабільності України одним із чинників, що негативно впливає на кількісний показник індексу людського капіталу – є спровокована повномасштабним вторгненням росії на територію нашої держави зовнішня міграція населення. На сьогодні це не лише потужний виклик для державних інституцій, а й підстава для модернізації соціальної політики України, посилення інституційної спроможності органів влади та формування правових інструментів, які будуть здатні забезпечити швидку реміграцію та реінтеграцію українців і зберегти трудовий потенціал держави.

Міністерка соціальної політики України Оксана Жолнович, представляючи стратегію соціального розвитку на Міжнародній конференції з питань відновлення України у Лондоні, зазначила, що відбудова України неможлива без людей, а соціальна політика України має формувати спроможність людей, а не їх залежність від держави. Вона визначила ключові вектори та пріоритетні проекти в роботі Мінсоцполітики: цифровізацію усіх соціальних рішень, побудову нової системи соціального супроводу, розвиток сімейних форм виховання, створення в Україні хабу з протезування, підтримку життєстійкості українських родин та осіб літнього віку [4]. На тлі зазначеного, варто відмітити, що в діючих стратегічних документах, проблема повернення вимушених мігрантів з України розглядається через призму відбудови знищених міст, відновлення зруйнованої інфраструктури, забезпечення

економічного зростання України, необхідності у людських ресурсах, що, в свою чергу, проектує основне завдання держави – повернення всіх громадян України, які отримали тимчасовий захист за кордоном або мали статус трудових мігрантів на початок російсько-української війни. В контексті цього Уряд визначає важливим забезпечення проведення моніторингу вимушеної міграції, вивчення найбільш гострих потреб, інтересів та намірів громадян України, і в подальшому – розроблення ефективних програм та механізмів заохочення до їхнього повернення [5].

На нашу думку, розробка такої політики можлива з врахуванням чинників, суб'єктивного, об'єктивного та політико-правового характеру, що сприятиме її ефективній реалізації. Зміст суб'єктивних чинників характеризується індивідуальними ознаками особи (вік, стать, сімейний статус), рівнем освіти та соціальним статусом у суспільстві. Очевидно, що їх сукупність впливатиме на прийняття рішень особою щодо повернення до країни походження чи продовження адаптації до життя у країні перебування. Об'єктивні чинники обумовлюються організаційно-правовими інструментами політики мотиваційно-стимулюючого характеру до реінтеграції мігрантів в українське суспільство. Ключову роль у їх формуванні відіграє гарантія безпеки в місці майбутнього проживання, наявність житла, можливості працевлаштування з гідними умовами оплати праці, здійснення підприємницької діяльності за спрощеною системою оподаткування, забезпеченням доступу до якісної освіти, медичних послуг, соціального забезпечення, пільгового кредитування з метою задоволення життєвих потреб чи бізнес-інтересів. Варто зазначити, що доступ до пільгових позик для відкриття власного бізнесу, навчання з питань управління власною справою і фінансового менеджменту є потужним стимулом для створення нових робочих місць, але з точки зору зміцнення та збереження людського капіталу, перевагу у їх заповненні через працевлаштування, варто надавати громадянам України, мінімізувавши залучення до процесу відновлення України в повоєнний період громадян інших держав. Ідея розвитку мотиваційно-стимулюючої політики працевлаштування іноземців нині активно поширюється в засобах масової інформації, звідки все частіше лунають гасла: «Настав час Україні мати свою візію щодо міграційної політики і запрошувати молодих, мотивованих людей будувати своє життя на нашій землі» [6]. Вказане підсилюється діями суб'єктів правотворчої діяльності, окремі представники яких зареєстрували проект Закону про внесення змін до деяких законів України щодо скасування дозволу на застосування праці іноземців та осіб без громадянства від 09 лютого 2024 року № 11006. Законопроект передбачає лібералізацію процедури працевлаштування іноземних громадян з метою спрощення залучення іноземних громадян

як фахівців з компетенціями, котрі необхідні українським роботодавцям, що, в свою чергу, спонукає інституційний механізм до перегляду міграційної політики України, яка, зі слів авторів законопроекту, на сьогодні розглядає іноземця як особу від якої потрібно захищатись, створюючи штучні перепони на його шляху у працевлаштуванні в Україні [7]. Варто зазначити, скасування дозвільних процедур при працевлаштуванні іноземців та осіб без громадянства йде в розріз із міжнародними стандартами залучення до роботи осіб інших країн на національних ринках праці. Так, зокрема статтею 98 Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони, визначено, що працівники юридичних осіб України або юридичних осіб Сторони ЄС, працюють на підставі дозволів на роботу та проживання, строк дії яких не повинен перевищувати період найму [8]. Положеннями статті 2 Європейської конвенції про правовий статус трудящих –мігрантів, ратифікованої Законом України від 16.03.2007 р. № 755-V, визначено право трудящого-мігранта на оплачувану роботу після отримання дозволу на роботу та необхідних документів [9]. Вказане свідчить про те, що прийняття аналізованого законопроекту може призвести не лише до утиску в реалізації громадянами конституційного права на працю, а й масової трудової міграції до України іноземців із країн, які за критеріями Комітету ООН з політики в галузі розвитку характеризуються як такі, що мають низькі рівні доходу, слабкі людські ресурси та є економічно вразливими, що матиме вплив на людський капітал через заповнення виключно його кількісного показника. Вказане корелюється із висновком щодо відновлення людського потенціалу після війни, директорки Інституту демографії та соціальних досліджень імені Михайла Птухи Національної академії наук України Елли Лібанової: «Ми не можемо відновити кількісні параметри, тому коли йдеться про відродження людського потенціалу, варто дискутувати про якісні характеристики» [10].

Щодо політико-правового чиннику, то він характеризується ступенем довіри до влади та рівнем інституційної спроможності влади у реалізації реемігірації та реінтеграції осіб, які скористалися тимчасовим захистом за кордоном чи трудових мігрантів в українське суспільство. Вагому роль у цьому відіграватиме рівень професіоналізму працівників органів державної влади та місцевого самоврядування, які будуть залученні до розробки і реалізації державних чи регіональних програм стимулювання повернення та реінтеграції українців. Вбачається, що рівень ефективності вказаних програм, може досягати високих показників, коли зміст їхніх норм та інших

нормативно-правових актів, прийнятих на їх виконання, буде мати досконалий характер, визначену ціль правової норми та характеризуватиметься дотриманням принципів верховенства права і пріоритетності забезпечення прав і свобод людини, слідуванням міжнародним стандартам у сфері прав людини. Окрім того, до умов, які вплинуть на рівень ефективності правових норм, варто віднести професійний рівень суб'єктів правотворчої діяльності, перелік яких визначено статтею 4 Закону України «Про правотворчу діяльність» від 24 серпня 2023 року № 3354-IX та працівників правозастосовних органів, належний рівень правосвідомості громадян, що підсилюватиме дію законодавства і сприятиме зростанню індексу людського капіталу України.

Як висновок варто зазначити, що нинішні міграційні процеси потребують нового нормативно-правового забезпечення на рівні документу національного стратегічного значення. Стратегія має бути розроблена з врахуванням чинників суб'єктивного, об'єктивного і політико-правового характеру, що дозволить забезпечити ефективність норм послідуючих нормативно-правових актів, які за своїм змістом будуть спрямованні на врегулювання реміграції та реінтеграції українців і забезпечать підвищення індексу людського капіталу України.

Література:

1. В. Осецький, Є. Кириченко Людський капітал в структурі національного багатства країни. *Економічна теорія.* 2019. Випуск 3: С. 29–41

2. Важливість розвитку людського капіталу. Електронний ресурс URL.: https://uifuture.org/publications/vazhlyvist-rozvytku-lyudskogo-kapitalu-u-suchasnomu-sviti-yakoyu-maye-buty-strategiya-ukrayiny/ (дата звернення 01.05.2024 р.)

3. Розвиток людського капіталу: на шляху до якісних реформ. Аналітичні матеріали. За заг. редакцією О. Піщуліної. Видавництво «Заповіт». Київ. 2018. 368 с.

4. Розвиток людського капіталу. Стратегія соціального розвитку. Електронний ресурс URL.: https://www.kmu.gov.ua/news/rozvytok-liudskoho-kapitalu-oksana-zholnovych-predstavyla-stratehiiu-sotsialnoho-vidnovlennia-ukrainy-na-mizhnarodnii-konferentsii-u-londoni (дата звернення 02.05.2024 р.)

5. Про схвалення Стратегії державної міграційної політики до 2025 року: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 12 липня 2017 року № 482-р. URL.: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/482-2017-%D1%80#Text (дата звернення 02.05.2024 р.)

6. Чому Україні потрібен мільйон мігрантів щороку. Електронний ресурс URL.: https://www.epravda.com.ua/columns/2023/04/17/699148/ (дата звернення 01.05.2024 р.)

7. «Про внесення змін до деяких законів України щодо скасування дозволу на застосування праці іноземців та осіб без громадянства»: проект Закону. URL.: https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/43668 (дата звернення 02.05.2024)

8. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони : міжнар. докум. від 27.06.2014 р. URL: http://zakon3.rada.gov.ua (дата звернення 02.05.2024).

9. Європейська конвенція про правовий статус трудящих – мігрантів, ратифікована Законом України від 16.03.2007 № 755-V URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_307#Text (дата звернення 02.05.2024)

10. Академік Елла Лібанова – про те, яким буде відновлення людського потенціалу після Перемоги. Електронний ресурс. URL: https://www.nas.gov.ua/UA/Messages/Pages/View.aspx?MessageID=10433 (дата звернення 02.05.2024)

11. Про правотворчу діяльність: Закон України від 24 серпня 2023 року № 3354-IX. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3354-20?find=1&text=%D0%BF%D0%BE%D0%BA%D0%B0%D0%B7#w1_1 (дата звернення 03.05.2024 р.)

ШЛЯХИ УДОСКОНАЛЕННЯ ПЕНСІЙНОЇ СИСТЕМИ УКРАЇНИ В ПОВОЄННИЙ ПЕРІОД

Михайлова І. Ю.
кандидат юридичних наук, доцент,
провідний науковий співробітник відділу науково-правових експертиз
Інституту правотворчості та науково-правових експертиз
Національної академії наук України,
м. Київ, Україна

Повномасштабне вторгнення російської федерації на територію України суттєво ускладнило демографічну ситуацію в країні, оскільки війна призвела до значних людських втрат, виїзду працездатних осіб за кордон, припинення або призупинення діяльності роботодавців, втрати роботи та заробітку працівниками, стрімкого розвитку старіння українського населення, що сприяє стримуванню розвитку людського капіталу, а також розвитку негативної динаміки співвідношення числа пенсіонерів до числа працюючих.

Втім, очевидно, що в повоєнний період саме якісний розвиток людського капіталу буде основою зростання національної економіки та зміцнення конкурентних позицій України у світі [1].

В цьому аспекті, вагомої ваги набуває удосконалення вітчизняної пенсійної системи, адже економічна безпека населення в повоєнний період, у разі настання таких соціальних ризиків як: досягнення пенсійного віку, встановлення інвалідності чи втрата годувальника, є невід'ємною частиною індивідуального благополуччя кожної особи у довгостроковій перспективі.

На думку О. В. Длугопольського та Ю. С. Рудика проблема функціонування системи пенсійного забезпечення в Україні за умов воєнного стану, який невідомо коли завершиться, становить серйозний виклик для держави та суспільства загалом. Втім, пенсійне забезпечення розкриває певні перспективи для працівників, оскільки вони знають, що їхні внески в систему пенсійного забезпечення в майбутньому гарантують їм певний рівень фінансової підтримки [2, с. 20].

В Стратегії **демографічного розвитку України на період до 2040 року (далі – Стратегія), метою якої є** забезпечення довгострокового відтворення населення України, зокрема, і в несприятливих умовах (війни, епідемії, бідність, економічні кризи, екологічні та техногенні катастрофи), здатності людей адаптуватись до змін із збереженням та / або поліпшенням ключових соціально-демографічних характеристик, зазначено, що Україна входить до групи 30 найстаріших країн світу: майже 18 % населення становлять особи

у віці 65 років і старше. Старіння населення в країні прогресуватиме: очікується, що на 01 січня 2041 року цей показник становитиме 21 %, а на 01 січня 2051 року – 23 %. Це вимагає пришвидшеної адаптації суспільства до наслідків демографічного старіння та врегулювання питань, що безпосередньо стосуються життєдіяльності людей похилого віку.

Таким чином, з-поміж низки завдань, які ставить перед собою Україна в Стратегії, є, зокрема, модернізація пенсійної системи з метою посилення її фінансової спроможності та забезпечення гідного рівня пенсійного забезпечення; заохочення до продовження трудової діяльності осіб передпенсійного та раннього пенсійного віку; розширення можливостей працевлаштування людей похилого віку, популяризація зайнятості осіб пенсійного віку; тощо [3].

За даними Пенсійного фонду України станом на 1 квітня 2024 року загальна чисельність пенсіонерів становить 10 154 705 осіб, причому 26,8 % пенсіонерів отримують пенсії в розмірі до 3000 гривень [4]. Окрім того, **показник середньої заробітної плати (доходу) в Україні, з якої сплачено страхові внески та яка відповідно до Закону України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» враховується для обчислення пенсії у 2023 році становить лише** 14 308 гривень 46 копійок [5]. Така статистика свідчить, що розмір пенсій із солідарної системи загальнообов'язкового державного пенсійного страхування не забезпечує належного рівня пенсіонування українців.

Позаяк, існує потреба у забезпеченні заходів спрямованих на впровадження накопичувальної системи пенсійного страхування, адже її основним завданням є створення можливості для збереження та примноження коштів потенційних пенсіонерів з метою гарантування отримання ними на пенсії стабільного додаткового доходу.

Це дозволить певною мірою розвантажити солідарну систему пенсійного страхування та індивідуалізувати процес накопичення пенсійного капіталу, підвищити рівень життя пенсіонерів в умовах зростання демографічного навантаження на осіб працездатного віку, а також сприятиме розвитку фінансово-кредитної сфери країни, удосконаленню соціально-трудових відносин, формуватиме внутрішні інвестиції [6].

Втім, хоча й презюмується, що накопичувальна система пенсійного страхування повинна сприяти зменшенню ризиків для солідарної пенсійної системи, вона також передбачає свої ризики впровадження (до прикладу, вразливість у разі настання економічної кризи, знецінення пенсійних накопичень внаслідок інфляції, тощо), тобто кожна із цих систем має свої переваги і недоліки, і ефективність їхнього функціонування полягає у забезпеченні якісної синергії між ними, адже вони доповнюють одна одну [7]. Відтак, аби убезпечитись від

будь-яких ризиків, які можуть виникнути у зв'язку з впровадженням накопичувальної системи пенсійного страхування, необхідно вивчати та враховувати досвід тих країн світу, де така система вже функціонує.

Через відсутність довіри та інтересу до недержавного пенсійного забезпечення та низький рівень доходів населення, ця сфера розвивається дуже повільно. Значна частина населення отримує заробітну плату на рівні мінімальної, розмір якої станом на 1 квітня 2024 року становить 8000 гривень, тому більшість українців немає фінансової можливості формувати додаткові пенсійні накопичення.

На наш погляд важлива роль у розвитку недержавного пенсійного забезпечення, особливо в повоєнний період, повинна належати державі. Дієвим заходом для популяризації в Україні сфери недержавного пенсійного забезпечення може бути інформаційно-роз'яснювальна кампанія про засади формування та результати діяльності такої системи протягом усього періоду її функціонування, а також щодо ризиків та переваг недержавного пенсійного забезпечення за допомогою соціальної реклами на загальнодержавному рівні [8, с. 251]. Окрім того, в окремих європейських країнах індивідуальні накопичення здійснюються через недержавні пенсійні фонди, однак з державною підтримкою, тобто держава надає підтримку дотаціями (розмір залежить від особистого внеску особи) [8, с. 253–254]. Такий досвід може бути цікавим і для України.

Не менш важливу роль повинні відігравати й роботодавці, адже участь останніх під час накопичення пенсійних коштів через корпоративні пенсійні фонди є мотиваційною складовою трудової діяльності працівника, а також ефективно впливає на управління персоналом роботодавцем, адже створює додаткові умови соціальної захищеності працівників, що сприяє зацікавленості останніх більш відповідально та якісно виконувати свою роботу [8, с. 253].

Отже, для збереження та розвитку людського капіталу, Україні необхідно удосконалювати вітчизняну пенсійну систему. Зокрема, в повоєнний період, з метою формування пенсійних накопичень та збільшення сукупного коефіцієнта заміщення (співвідношення середньої заробітної плати до середньої пенсії) як головного індикатора достатності пенсійних виплат, необхідно підвищувати рівень доходу громадян, який безпосередньо впливає на розмір пенсії в солідарній системі пенсійного страхування, впроваджувати накопичувальну систему пенсійного страхування та ефективно розвивати функціонування третього рівня вітчизняної пенсійної системи.

Література:

1. Розвиток людського капіталу URL: https://www.kmu.gov.ua/reformi/rozvitok-lyudskogo-kapitalu (дата звернення : 16.05.2024).

2. Длугопольський О. В., Рудик Ю. С. Проблеми та ризики функціонування системи пенсійного забезпечення України за умов воєнного стану. *Innovation and Sustainability*. 2023. № 4. С. 19–29.

3. Стратегія демографічного розвитку України на період до 2040 року. URL: https://www.msp.gov.ua/projects/870/ (дата звернення : 16.05.2024).

4. Середній розмір призначеної пенсійної виплати та питома вага пенсіонерів за розмірами призначених місячних пенсій у загальній їх чисельності станом на 01.04.2024 URL: https://www.pfu.gov.ua/2164518-serednij-rozmir-pryznachenoyi-pensijnoyi-vyplaty-ta-pytoma-vaga-pensioneriv-za-rozmiramy-pryznachenyh-misyachnyh-pensij-u-zagalnij-yih-chyselnosti-stanom-na-01-04-2024/

5. Показник середньої заробітної плати за 2023 рік URL: https://www.pfu.gov.ua/2158510-pokaznyk-serednoyi-zarobitnoyi-platy-za-2023-rik/ (дата звернення : 15.05.2024).

6. Черненок К. П. Вплив пенсійної реформи на економічну ситуацію в Україні. *Ефективна економіка*. № 10. 2015. URL: http://www.economy.nayka.com.ua/pdf/10_2015/28.pdf (дата звернення : 17.05.2024).

7. Arup Banerji, World Bank Regional Country Director for Eastern Europe Five Important Principles for a Successful Mandatory Funded Pension for Ukraine. URL: https://www.worldbank.org/en/news/opinion/2021/11/17/five-important-principles-for-a-successful-mandatory-funded-pension-for-ukraine (дата звернення : 15.05.2024).

8. Громадянське суспільство та правова держава: виклики сьогодення : монографія / за заг. ред. О. О. Кота, А. Б. Гриняка, Л. Ф. Купіної, В. І. Шакуна. Київ : Алерта, 2023. С. 253.

ЗБЕРЕЖЕННЯ ЛЮДСЬКОГО КАПІТАЛУ ЯК ОСНОВИ НАЦІОНАЛЬНОГО БАГАТСТВА УКРАЇНИ (БІОЕТИЧНІ АСПЕКТИ)

Островська Б. В.
доктор юридичних наук,
провідний науковий співробітник
відділу публічно-правових досліджень
Інституту правотворчості та науково-правових експертиз
Національної академії наук України, професор кафедри
міжнародного, цивільного та комерційного права
Державного торговельно-економічного університету

Завдяки спеціальному проєкту, здійсненому Всесвітнім банком, було проведено комплексне дослідження людського капіталу за регіонами світу та рівнем доходу країн. За його підсумками 2018 року підготовлено відповідний аналітичний звіт [1].

В продовження цього дослідження останні доступні дані представлені станом на 2020 рік. В ньому зазначається, що людський капітал як сукупність знань, навичок та повного здоров'я дає людям змогу реалізувати свій потенціал і стимулює економічне зростання.

Загалом по країнах ЄС середній індекс людського капіталу (далі – ІЛК) 0.7–0.8. В країнах Близького Сходу і Африки – нижче 0.6. До прикладу, Швейцарія – 0.76, Норвегія – 0.77 та Японія – 0.8 є країнами, що характеризуються високим ІЛК. В той час, як в Україні в довоєнний період він становив – 0.6 (середній показник по чоловіках та жінках) [2].

Буквально цей показник означає, що дитина, народжена, наприклад, в Україні (при показнику ІЛК 0.63) досягне 63% своєї продуктивності за умови здобуття нею повної освіти і при міцному здоров'ї [3].

Однак демографічна криза, яка загострилася під час війни та стала екзистенційною проблемою, демонструє вкрай не втішні кількісні дані, серед яких насамперед високі показники смертності. Станом на 2022 рік загальна кількість населення України була в межах 38 млн. При цьому був присутній від'ємний приріст населення – 14.3, при середній тривалості життя 70 років та міграції – 6,763,580 [4]. Після повномасштабного вторгнення ці показники зросли.

Одночасно з цим вкрай низькі показники народжуваності є явно недостатніми для відродження нації. Лише у разі, коли кожна українська родина матиме принаймні трьох дітей, це зможе подарувати шанс нації на приріст. І в цьому процесі основна функція має покладатися на політику держави у сфері батьківства, материнства,

дитинства та репродукції. На жаль, Україна набула сумної слави однієї із країн-«лідерів» в Європі за показниками штучного переривання вагітності. Наразі на порядку денному підіймається питання збереження генофонду нації [5].

У цьому контексті слід відзначити новий напрям державної програми в сфері охорони репродуктивного здоров'я, що спрямована на реалізацію права на біологічне батьківство (материнство). Зокрема законодавчі новели передбачають забезпечення державними послугами у сфері допоміжних репродуктивних технологій українських громадян (військовослужбовців та поліцейських), які стоять на захисті держави у період воєнного стану, а саме «на здійснення забору, кріоконсервації та зберігання їхніх репродуктивних клітин на випадок втрати репродуктивної функції при виконанні обов'язків із оборони держави, захисту Вітчизни та інших покладених на них обов'язків відповідно до законодавства» (ст. 11 Закону України «Про соціальний і правовий захист військовослужбовців та членів їх сімей» та ст. 95 Закону України «Про Національну поліцію»), а також «у разі смерті або оголошення судом померлою особи, репродуктивні клітини якої зберігаються відповідно до законодавства, їх безоплатне зберігання відповідно до цього Закону здійснюється протягом трьох років з моменту смерті такої особи або оголошення судом її померлою. Після закінчення цього строку подальше зберігання таких клітин може бути продовжене за рахунок іншої особи, визначеної у заповіті особи щодо власних репродуктивних клітин, які зберігаються відповідно до законодавства, на випадок її смерті або оголошення судом її померлою» (підпункт 3 пункту 2 розділу ІІ Прикінцевих положень Закону України «Про внесення змін до деяких законів України щодо забезпечення права військовослужбовців та інших осіб на біологічне батьківство (материнство)») [6].

Слід зазначити, що саме держава має сприяти реалізації програм репродуктивного здоров'я населення, зокрема шляхом надання певних послуг у цій сфері бюджетним коштом, оскільки, як проголошує Конституція України, «людина, її життя і здоров'я … визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю» (ст. 3), «сім'я, дитинство, материнство і батьківство охороняються державою» (ст. 51) [7]. У цьому контексті принципово важливим є запровадження спеціальних програм щодо створення державних кріобанків для зберігання репродуктивних клітин [8, с. 69]. Забезпечення таких програм (проєктів) коштом держави сприятиме зокрема й реалізації прав осіб, які віддали своє життя за захист України, на біологічне батьківство (материнство). В цьому контексті актуалізуються питання посмертної репродукції. Тому після їх смерті держава має нести моральний

обов'язок забезпечення можливості (закріпленої як право) бути народженими (ба більше – зачатими) їх нащадкам, що є по суті їх правом на продовження роду [5, с. 109].

Людський капітал є найбільшим національним багатством. Охорона репродуктивного здоров'я, яке зокрема охоплює й турботу держави про майбутні покоління, є її довгостроковим вкладом у людський капітал як основу національного багатства країни. Саме на обов'язку держави, закріпленому в ст. 16 Конституції України, що стосується «збереження генофонду Українського народу», який безумовно охоплює природне право людини на батьківство та материнство, має бути зроблений основний акцент під час розроблення законодавчого регулювання цієї сфери.

Водночас не потрібно забувати, що Україна завжди була в центрі уваги світового репродуктивного туризму, що справляє значний вплив на загальну репутацію країни [9]. Не підконтрольне державі переміщення репродуктивних клітин, ембріонів, новонароджених українськими сурогатними матерями дітей за межі території України може служити загрозою правам дитини чи навіть порушенням прав людини у випадку їх незаконною транспортування за кордон, до прикладу як донорського біоматеріалу чи з іншою метою (комерційною, чи експериментальною), а особливо в умовах воєнного часу.

Водночас нещодавня правова дискусія в Європейському парламенті щодо послуг сурогатного материнства та їх зв'язку з торгівлею людьми (дітьми – як об'єктами фінансової взаємодії через процес сурогатного материнства), незаконним всиновленням та репродуктивною експлуатацією жінок призвели до європейського консенсусу з цього питання [10]. Наслідком цього стало включення заборони сурогатного материнства в директиву проти торгівлі людьми – Директиву 2011/36/ЄС щодо запобігання торгівлі людьми та боротьби з нею і захисту її жертв [11]. Дане питання стосується Положення про визнання батьківства між державами-членами [12], а також Пропозицій до Регламенту Ради щодо юрисдикції, застосовного права, визнання рішень і прийняття автентичних документів у справах про батьківство та про створення Європейського сертифікату про батьківство [13].

Тому при розробці національного законодавства у цій сфері потрібно усвідомлювати, які це матиме наслідки для української держави у зв'язку з не підконтрольним державі наданням таких послуг для іноземців, насамперед сурогатного материнства, а також, як приклад, запліднення донорськими клітинами на замовлення партнерів, які є представниками однієї статі, що є вкрай делікатними біоетичними питаннями.

Ця тема також стосується правового статусу іноземців, які тимчасово перебувають на території Україні в частині користування ними правами в сфері охорони здоров'я, зокрема щодо рівності їх прав та прав громадян України при отриманні послуг у сфері допоміжних репродуктивних технологій, особливо на період дії воєнного стану, а також надалі по його закінченні. Слід підкреслити, що репродуктивні права гарантуються насамперед для громадян України, особливо в період дії воєнного стану, однак в межах, визначених законами.

Крім того, при прийнятті норм, які регулюватимуть сферу надання послуг з допоміжних репродуктивних технологій іноземцям, слід обов'язково враховувати внутрішнє право країни їх резидентства з метою уникнення правових колізій у процесі визнання батьківства (всиновлення), особливо у випадках, коли їх національне законодавство обмежує/забороняє відповідні послуги для своїх громадян [14].

Водночас з метою зменшення навантаження на систему європейського правосуддя, а саме заяв до Європейського суду з прав людини, в яких би фігурувала держава Україна, слід притримуватися концепції збереження природної моделі інституту сім'ї, яка є споконвічною національною цінністю української держави, виразом її традиційної національної ідентичності. Наразі захист української держави, виходячи з моральних аспектів, ґрунтується на споконвічних родинних цінностях, а тому збереження інтересів родин та їх державна підтримка має бути фундаментом для відбудови держави в повоєнний період.

Література:

1. The World Bank. The Human Capital Project. World Bank, Washington, DC. 2018. URL: http://hdl.handle.net/10986/30498

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

3. The World Bank Human Capital Project. 2020 HCI: Country Briefs and Data. URL: https://www.worldbank.org/en/publication/human-capital#Briefs

4. The World Bank. Data. Ukraine. URL: https://data.worldbank.org/country/ukraine?view=chart

5. Островська Б.В. Збереження генофонду України: національна стратегія захисту. *Правова парадигма відновлення України*: *проблеми та перспективи* : [матеріали XIV Міжнародної науково-практичної конференції, м. Київ, Національний авіаційний університет, 23 лютого 2024 р.]. Тернопіль : Вектор, 2024. С. 107–110.

6. Закон України «Про внесення змін до деяких законів України щодо забезпечення права військовослужбовців та інших осіб на біологічне батьківство (материнство)» від 22.11.2023 р. № 3496-IX. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3496-IX#Text

7. Конституція України. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*. 1996, № 30, ст. 141. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text

8. Островська Б. В. Діти in vitro: українські реалії приватно-правового регулювання. *Нове українське право*. 2022. 1. С. 66–69. URL: https://doi.org/10.51989/NUL.2022.1.9

9. Островська Б. Діти війни: проблеми сурогатного материнства під час військової агресії Російської федерації проти України. *Нове українське право*. 2022. 2. С. 73–79. URL: https://doi.org/10.51989/NUL.2022.2.10

10. Surrogacy is only criminalised in the context of trafficking under new proposals. URL: https://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20231011IPR06917/surrogacy-only-criminalised-in-the-context-of-trafficking-under-new-proposals

11. Amending Directive 2011/36/EU on preventing and combating trafficking in human beings and protecting its victims. URL: https://emeeting.europarl.europa.eu/emeeting/committee/en/agenda/202310/LIBE

12. Regulation on the recognition of parenthood between Member States. 04 2022. URL: https://www.europarl.europa.eu/legislative-train/theme-a-new-push-for-european-democracy/file-recognition-of-parenthood-between-member-states

13. Proposal for a Council Regulation on jurisdiction, applicable law, recognition of decisions and acceptance of authentic instruments in matters of parenthood and on the creation of a European Certificate of Parenthood. COM/2022/695 final. URL: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52022PC0695

14. Науково-експертний висновок з окремих питань правового статусу іноземців, які тимчасово перебувають на території України, в частині користування ними правами в сфері охорони здоров'я, зокрема стосовно рівності їх прав та прав громадян України щодо отримання послуг в сфері допоміжних репродуктивних технологій. № 110 від 07.05.2024 р. Інститут правотворчості та науково-правових експертиз Національної академії наук України.

ІСТОРИЧНІ ВИТОКИ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ У СФЕРІ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ СОЦІАЛЬНОГО ЗАХИСТУ ДІТЕЙ: СТАРОДАВНІЙ СВІТ ТА КИЇВСЬКА РУСЬ

Тимошенко В. Г.
аспірантка кафедри конституційного та адміністративного права юридичного факультету Запорізького національного університету м. Запоріжжя, Україна

Україна на тлі правового режиму воєнного стану, суспільно-політичних перетворень, складних економічних процесів все ж продовжує європеїзацію нормативно-правового регулювання публічного адміністрування. Міжнародні договори, вітчизняне законодавство України, стратегічні документи визначають саме сферу охорони прав дитини(в цілому) однією з головних, першочерговою, що також являє собою фундамент для розбудови майбутнього правової, соціальної держави. З урахуванням динаміки суспільного життя, криз та викликів сьогодення проявляються фрагменти прогалин, колізій у сфері соціального захисту дитинства, що зумовлює необхідність трансформацій адміністративно-правового регулювання даної сфери. Дослідження історичних аспектів, в свою чергу, слугує фундаментом вироблення дієвого адміністративно-правового механізму реалізації та удосконалення відповідної сфери суспільних відносин.

Окремим аспектам дослідження приділяли увагу такі вчені, як В.Б. Авер'янов, В.В. Безусий, Н.Б. Болотіна, О.С. Бурлака, І.Г. Бухтіярова, О.М. Ганькевич, І.О. Гелецька, А.О. Гудзь, П.В. Древаль, В.К. Колпаков, О.О. Корнієнко, О.В. Кузьменко, Л.О. Кожура, М.О. Стефанчук, О.Г. Стрельченко, Т.М. Турчатова, О.Я. Явор тощо.

Аналіз наукових джерел, пам'яток права каже про те, що сфера соціального захисту дітей була невід'ємною частиною життя суспільства в тому чи іншому вигляді завжди, проте адміністративно-правове регулювання відповідної сфери суспільних відносин формувалось поступово, з розвитком державності та права. Колектив вчених в навчальному посібнику наголошує, що «відносини, які врегульовувалися нормами права до XVII століття, являли собою конгломерат норм різних галузей та сфер права, хоча за своєю суттю їх можна було б віднести до сфери державного управління» [1, с. 6]. Відповідно, зі становленням державності, органів влади, трансформаційних процесів в суспільстві врешті-решт трансформовувався й управлінський вплив на соціальний захист дітей, з'являлись ознаки норма-

тивного закріплення в цілому, та адміністративно-правового регулювання зокрема.

Якщо брати початковою точкою відліку Стародавній світ, то, звісно, стверджувати про наявність ознак адміністративно-правового регулювання важко, але певні нормативні джерела слугували фундаментом для майбутнього виникнення відповідного регулювання. В Давньому Римі можна простежити «перші паростки» змішаного нормативного регулювання, коли державні владні утворення на основі певних норм здійснювали управлінський вплив на, тоді ще, суспільний захист нужденних і дітей. Прикладом послугують запровадження імператором Августом спеціальних посад тогочасних чиновників, які відповідали за організацію суспільних робіт та за розподіл хліба серед народу та запровадження посад чиновників при Клавдії, які відповідали за опіку сиріт. Тобто, підтримка осиротілих і покинутих дітей та дітей бідних родичів у Римі здійснювалась на державному рівні та була регламентована [2, с. 9–10].

У перші століття нашої ери спостерігається природнє та релігійне походження втручання тогочасних владних утворень в суспільний захист дітей, що формувалось на підставі «особистої доброчинності, яка здавна притаманна людському суспільству» [2, с. 15; 3, с. 97]. Прикладами слугують наявність організаційних елементів в общинно-родових утвореннях – жителі одного чи кількох поселень виділяли певну частину продуктів на суспільні потреби, виділяли землю, організовувалось «приймацтво», призначали «громадських родичів» з метою піклування про вихованців, «годованців», при чому, такі форми допомоги надавались в певних надзвичайних ситуаціях (втрата худоби, пожежа, повінь тощо) [2, с. 15]. Дійсно, в цей період ознак державності і правового регулювання замало, щоб стверджувати про якісь значні процеси чи започаткування щодо адміністративно-правового регулювання соціального захисту дітей. Водночас, цей період заслуговує на увагу, якщо оцінювати його з позиції аналізу джерел адміністративного права. О.Б. Чорномаз, досліджуючи правові звичаї як джерело адміністративного права, прийшов до висновку, що звичай, санкціонований державою через прийняття нового нормативного акта, що закріплює норми звичаю, може вважатися правовим звичаєм лише за походженням, а з юридично-формальної позиції – це нормативно-правовий акт із властивими тільки йому рисами та особливостями [4, с. 46]. Тобто, в цей період можна спостерігати лише формування та закріплення правового звичаю щодо втручання владних утворень в суспільний захист нужденних та дітей, що пізніше слугуватиме основою для розвитку вже нормативного закріплення в цілому та, в подальшому, появі і виокремленню саме адміністративно-правового

регулювання. Так формувалось саме існування «суспільних» потреб прадержав, що були першим аналогом суспільних публічних потреб з ознакою все ще відсутності нормативно закріплених механізмів регулювання.

Науковці, здійснюючи аналіз історичних аспектів розвитку адміністративно-правового регулювання державного управління цього періоду, звертають увагу на те, що до писемних джерел права Київської Русі належали договори, результати законотворчої діяльності київських князів та рецептоване візантійське право [5, с. 18]. Дослідники називають одним з найперших нормативно закріплених свідчень турботи держави про нужденних договори князя Олега із Царгородом 911 року і князя Ігоря 945 року «Про порятунок полонених» [6, с. 28]. Проте це були договори, пов'язані з торгівлею, наслідками війн, містили в собі норми щодо злочинів, покарань, а норм щодо суспільного захисту дітей в них не було відображено. Водночас, перші ознаки наявних прототипів адміністративно-правового регулювання соціального(суспільного) захисту саме дітей зустрічається в історичних джерелах часів Київської Русі вже після прийняття християнства. Допомогу нужденним надавали князі за посередництва церкви, яка виступала в якості благодійницької організації. Одним з найперших нормативних джерел, що закріплювало фактично здійснення державою управлінських функцій щодо суспільного чи соціального захисту, в тому числі дітей, є Статут князя Володимира Великого 996 року, де було покладено на церкву обов'язок піклуватися про вдів, сиріт, старих, хворих, а також передано до підпорядкування церкви лазні, лікарні та лікарів. Фінансове забезпечення цієї діяльності здійснювалось шляхом впровадження спеціального податку – десятини на користь бідних, сиріт і хворих. [3, с. 97; 2, с. 15]. У часи першої доби Київської Русі основним кодифікованим законом була «Руська Правда», а адміністративно-правове регулювання державного управління (в сучасному розумінні) на той час у Київській Русі уособлював Великий князь [7, с. 51]. Руська правда, як одна з найдавніших збірок правових норм, встановлювала розвинений інститут опіки, порядок опіки над дітьми за відсутності батька й матері, що є знову-таки певним прототипом адміністративно-правового регулювання «втручання» держави в здійснення суспільного захисту дітей [8, с. 76].

Отже, існуюче на сьогодні адміністративно-правове регулювання публічного адміністрування у сфері соціального захисту дітей в Україні є результатом тривалого та поступового розвитку, при цьому, дослідження Стародавнього світу та часів Київської Русі слугує лише маленькою частиною загального вивчення основних етапів формування.

Таким чином, можна виділити найперші етапи становлення адміністративно-правового регулювання публічного адміністрування у сфері соціального захисту дітей: період Стародавнього світу та період Київської Русі. Звісно, в ці періоди ще зарано стверджувати про існування повноцінного адміністративно-правового регулювання, водночас ці періоди можна узагальнено констатувати як такі, що свідчать лише про певні ознаки загальних тенденцій формування сьогоденного розуміння адміністративно-правового регулювання публічного адміністрування у сфері соціального захисту дітей. Було закладено такі основи як: закріплення звичаю, що владні утворення мають дбати про нужденних і дітей, заснованому на християнському та природньому походженні («особистої доброчинності, яка здавна притаманна людському суспільству»); розуміння необхідності систематизувати «турботу» держави та її владних утворень про суспільний (з розвитком суспільства – соціальний) захист дітей; перші прототипи змішаного (різногалузевого) нормативно-правового регулювання, серед яких наявні і норми адміністративного права.

Література:

1. Алфьоров С. М., Ващенко С. В., Долгополова М. М., Купін А. П. Адміністративне право. Загальна частина. : навч. посіб. Київ : Центр учбової літератури, 2011. 216 с.

2. Ярошенко А. О., Семигіна Т. В., Сухицька Н. В. Історія та теорія соціальної політики України : навч. посібн. / за ред. А. О. Ярошенко. Київ : НПУ імені М. П. Драгоманова, 2018. 289 с.

3. Денисенко Т. М. Становлення та розвиток системи соціального захисту населення в Україні. *Ефективність державного управління* : зб. наук. пр. Львів, 2012. Вип. 33. С. 96–103.

4. Чорномаз О.Б. Правовий звичай як джерело адміністративного права. М*итна справа*. 2015. № 2(98), частина 2, книга 2. С. 43–46.

5. Терлюк І. Я. Історія українського права від найдавніших часів до XVIII століття : навч. пос. з історії держави і права України. Львів, 2003. 156 с.

6. Гаєвая О. В., Гаряєва А. М., Муренко О. Л. Генеза соціальної політики. *Актуальні проблеми держави і права* : зб. наук. пр. Одеса : Гельветика, 2018. Вип. 81. С. 28–34.

7. Мішустін М. К. Основні етапи історичного розвитку адміністративно-правового регулювання державного управління нерухомістю на території України. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія : Право.* Ужгород, 2015. Вип. 30. Т.2. С. 50–53.

8. Іванов В. М. Історія держави і права України: підручник. Київ : МАУП, 2007. 552 с.

ВЗАЄМОДІЯ ВЛАДИ ТА ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА ДЛЯ ЗБЕРЕЖЕННЯ ЛЮДСЬКОГО КАПІТАЛУ В УМОВАХ ПОВОЄННОГО ВІДНОВЛЕННЯ

Токарчук О. В.
доктор юридичних наук, професор,
в.о. провідного наукового співробітника
відділу публічно-правових досліджень
Інституту правотворчості та науково-правових експертиз
НАН України
м. Київ, Україна

Поняття «людський капітал» означає, те що людина займає ключову роль не лише у економічній системі суспільства. Окреслення людського капіталу відображає вкрай актуальну потребу інвестувати в людину, адже розвиток людини покликаний сприяти свободі реалізувати потенціал кожної особистості.

З початку повномасштабного вторгнення рф в Україну мільйони українців залишили свій дім, а це значно вплинуло на демографічну кризу. Тенденції людського капіталу в Україні засвідчують проблематичність майбутнього успішного розвитку національної економіки, у ядром якої є людина, а саме дійсний капітал, що здатен створювати нові продуктивні сили і відносини для забезпечення розвитку як держави, так і людства. Такий стан розвитку людського капіталу спонукає до пошуку адекватних технологій його оцінки та обліку, механізмів контролю за його розвитком [1].

Досвід доводить, що варто переоцінювати й коригувати старі підходи до формування людського капіталу, своєчасно реагувати на нові проблеми, що виникають у процесі соціально-економічних перетворень. Рішення питань практичного спрямування є не можливим без розробки наукової концепції розвитку і збереження людського капіталу. Україні необхідна зміна парадигми свого розвитку, перехід на нові принципи стратегічного планування, в основі якого лежить висока якість життя населення і висока якість національного людського капіталу.

В сучасний період населення швидкими темпами скорочується та старіє, народжуваність є набагато нижчою від того рівня, який потрібен для простого відтворення населення, зменшується частина працездатного населення, Україна втрачає інтелектуальний капітал [2].

Громадянське суспільство – це та категорія, яка застосовується для окреслення усієї системи суспільних відносин, що перебувають поза сферою державного врегулювання. В такому суспільстві вільні

індивіди, а також добровільно сформовані об'єднання громадян захищені від прямого втручання та контролю з боку органів державної влади. На такому підґрунті створюється основа для розвитку вільного ринку, поширення моральних, духовних, національних цінностей. Громадянське суспільство базується на житті індивідів як приватних осіб, різноманіття їх потреб та інтересів, сукупності встановлених між індивідами на засадах свободи міжособистісних зв'язків (сімейних, релігійно-духовних, особистісних, економічних, культурних, та ін.) [3].

Влада буде постійно двосторонньою взаємодією суб'єкта і об'єкта. Влада ніколи не є відносинами тільки однієї особи (або органу), за тим виключенням, якщо вести мову про владу людини над собою (це психологічний феномен). Влада передбачає відносини залежності між людьми: з однієї сторони, нав'язування чиєїсь волі, з іншої – підкорення їй. Іншими словами – це владні відносини між суб'єктом і об'єктом.

Збереження людського капіталу в умовах повоєнного відновлення та демократичний розвиток українського суспільства не видається можливим без ефективної взаємодії суспільства та влади. Така взаємодія має характер відносин і буде існувати тоді, коли виокремлюються два чи більше елементів системи. Будучи ключовим філософським поняттям, взаємодія відображає аспект об'єктивних зв'язків, тому аналіз її змісту несе змістове навантаження в кожній конкретній науці. Дослідження взаємодії влади та громадянського суспільства як основи для збереження людського капіталу в умовах повоєнного відновлення в Україні є відносно новим питанням, яке потребує належної уваги.

В сучасний період серед представників української науки одним із перспективних напрямів дослідження уважається проблема взаємодії громадянського суспільства та місцевого самоврядування. Значної уваги заслуговує фокусування на феномені людського капіталу в контексті його впливу на якість врядування на місцевому рівні. Адже саме тут якнайповніше виявляється взаємозв'язок між громадянським суспільством та місцевим самоврядуванням [4, с. 37].

Останні дослідження підтверджують значну роль об'єднань громадянського суспільства як посередника між державними органами та громадянами. У діалозі стосовно національної та місцевої політики об'єднання громадянського суспільства виступають як спостерігачі, представники й партнери, хоча часто з ними проводяться лише консультації з обмеженим впливом на політичні рішення. Якщо б вони працювали у тандемі, організації громадянського суспільства та інституційні органи могли б зробити значно більше для популяризації розвитку людського капіталу у суспільствах, що трансформуються [2].

Усвідомлюючи ключове значення інститутів громадянського суспільства у формуванні правової держави, в якій декларується і діє принцип верховенства права, Україна поступово сприяла розвитку таких інститутів, послідовно та системно створюючи юридичне підґрунтя для їх злагодженого та повноцінного функціонування. Однією з важливих складових такого розвитку стало врегулювання на національному юридичному рівні взаємовідносин між органами державної влади та інститутами громадянського суспільства і фактично визнання необхідним елементом таких взаємовідносин всебічного захисту прав і свобод людини і громадянина [5, с. 63].

Теперішнє розуміння громадянського суспільства вимагає доповнення в частині з'ясування механізмів винесення соціальних проблем на політичний рівень [6, с. 85]. Гарантіями побудови справжньої демократії в Україні є колективна воля самого суспільства, що виявляється у визначенні національних інтересів, орієнтирів та пріоритетів розвитку України, забезпеченні прав і свобод громадян, інтеграції у світове співтовариство та ін. Громадянське суспільство виконує подвійну творчу функцію. З однієї сторони, воно є ініціатором і основою у демократичних зрушеннях у державі, з іншої сторони, воно виконує функцію публічного контролю за діяльністю всіх гілок державної влади з метою забезпечення дотримання ними конституційних принципів і засад.

Громадянське суспільство не існує поза державою. Держава здійснює організуючу функцію щодо громадянського суспільства, перетворюючи її в певний суспільний порядок у межах суспільства та самої держави, бажаний здебільшого самій державі. Однак, держава зобов'язана представляти загальні інтереси громадянського суспільства, регулювати та охороняти суспільні відносини, забезпечувати розвиток суспільства в інтересах народу, допускати можливість саморозвитку громадянського суспільства, нести відповідальність перед ним, виражати загальні інтереси більшості, враховувати інтереси меншості й максимально узгоджувати їх. Відповідно, громадянське суспільство зобов'язане забезпечувати розвиток власної держави, захищати її суверенітет, територіальну цілісність, недоторканість, економічну, інформаційну та іншу безпеку [7, с. 21].

Попри складні умови у зв'язку з російським вторгненням в Україну, наша держава офіційно визнає свій соціальний характер, що відображено у Конституції. Демократичні реформи в період післявоєнного відновлення потягнуть за собою дуже великі соціальні витрати і призведуть до зниження рівня життя значної частини населення. В умовах зовнішньої агресії проти України та глобальної економічної кризи важливого значення набуває питання розподілу національного

багатства на засадах справедливості з метою запобігання соціальній катастрофі та нестабільності. У цьому контексті важливою є роль політичних інститутів, які забезпечують демократичне представництво, таких як політичні партії та об'єднання громадянського суспільства.

Література:

1. Розвиток людського капіталу: на шляху до якісних реформ. URL: https://razumkov.org.ua/uploads/article/2018_LUD_KAPITAL.pdf
2. Організації громадянського суспільства та розвиток людського капіталу. URL: https://www.etf.europa.eu/sites/default/files/2021-05/csos_country_report_ukraine_final_ua_0.pdf
3. Дроздова А. Соціальний капітал в контексті розвитку громадянського суспільства**.** *Політичний менеджмент*. 2013. № 1–2. С. 70–79.
4. Захарченко О. В. Соціальний капітал як чинник взаємодії громадянського суспільства та місцевого самоврядування. *Наукові записки*. Том 45. *Політичні науки*. С. 32–38.
5. Взаємодія громадянського суспільства, особи і держави: вектор удосконалення : матеріали Міжнародної науково-практичної конференції присвяченої 25-й річниці Конституції України (м. Київ, 22 червня 2021 р.). Київ : Київський регіональний центр НАПрН України, 2021. 240 с.
6. Розвиток громадянського суспільства в умовах воєнного часу : збірник матеріалів та доповідей Всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 22 квітня 2023 р.) / ред. кол. А. Є. Конверський (голова), О. В. Батрименко, Ф. П. Власенко та ін. Київ : ВАДЕКС, 2023. 216 с.
7. Громадянське суспільство та правова держава: виклики сьогодення : монографія / за заг. ред. О. О. Кота, А. Б. Гриняка, Л. Ф. Купіної, В. І. Шакуна. Київ : Алерта, 2023. 304 с.

НАУКОВО-ОСВІТНЯ СФЕРА ЯК ЧИННИК ЗБЕРЕЖЕННЯ ЛЮДСЬКОГО ПОТЕНЦІАЛУ ДЛЯ МОДЕРНІЗАЦІЇ УКРАЇНИ

Цимбалюк В. С.
доктор юридичних наук, старший науковий співробітник,
професор кафедри теорії та історії держави і права
Державного університету «Житомирська політехніка».
м. Житомир, Україна

У порядку постановки проблеми в загальному вигляді пропонується звернути увагу на науково-освітню сферу як провідний чинник збереження людського потенціалу, з перспективою перетворення його інтелекту у різні види капіталу для модернізації України на засадах інновацій.

Мета цієї публікації – висвітлення окремих результатів дослідження політико–правового аспекту науково-освітньої сфери у контексті чинника збереження людського потенціалу для модернізації України.

Методологічну основу дослідження становлять публікації таких науковців як: Д.О. Грицишен, О.Г. Денисюк, А.П. Дикий, І.О. Драган, В.В. Євдокимов, В.В. Костицький, А.А. Калюжний, А.В. Морозов, В.В. Нонік, О.В. Олійник, І.А. Світлишина, Л.В. Сергієнко, Г.А. Шпиталенко та інші.

У контексті зазначеної теми окремі аспекти дослідження знайшли відображення у ряді публікацій [1–12].

Виклад окремих результатів дослідження пропонується у ретроспективі. З проголошенням новітньої державної незалежності України серед іншого гостро постала проблема й визначення основного вектору її політики для становлення державної самостійності. Таким вектором було визначено проведення різноманітних, так званих, «реформ». Цей вектор державної політики зачепив і науково-освітню сферу України.

Як свідчать дослідження останнє десятиліття новітньої незалежності України засвідчило, що більшість проведених реформ, зокрема в ряді галузей економіки та державного управління, за сутністю визначалися еклектичністю зміни форм, а не змісту становлення і подальшого розвитку суспільства, що в результаті привело до занепаду країни, загрози її Національної безпеки.

За сутністю це є наслідком неналежного відношення суспільства до своєї науково-освітньої сфери, як провідного чинника існування та розвитку самостійності держави. Дослідження історії державності України свідчить, що вона занепадає тоді коли у ній більшість населення не розумом а емоціями обирає і допускає до влади слуг народу які хоч і мають посвідчення про якусь вищу освіту але не мають

самої освіти: знань, умінь і навичок державного управління. Такі можновладці, не володіючи належною компетенцією прагнуть запозичувати якийсь досвід інших держав, не розуміючи історії його формування. Нерідко це реалізується через так званих, «агентів впливу» інтересів інших держав, які не бажають становлення України як сильного суб'єкта міжнародних відносин. Переважно це здійснюється через стимулювання різних, так званих, «реформ» науково-освітньої сфери суспільства. Одним із негативних наслідків окремих таких реформ є відтік з країни її громадян та громадянок під гаслом «батьківщина енергійного творця, генія, інноватора там де йому створюються належні умови для існування». А талановитим, творцям – патріотам України, які не бажають виїжджати з неї, агентами змін у владі (мається на увазі агентами інших держав і змін не на користь України) створюються бюрократично нестерпні умови для існування у своїй країні. У кінцевому результаті ряд «реформ», прикриваючись гаслами «євроінтеграція», «інтеграція у міжнародний науково-освітній простір» тощо створюються умови для руйнації вітчизняної науково-освітньої сфери. До таких «реформ» в Україні можна віднести зокрема такі: примушення під різними дискримінаційними організаційно-правовими заходами публікувати результати дослідження науковців та освітян у закордонних виданнях іноземними мовами; комодифікація наукових видань за рахунок авторів досліджень; нав'язування вивчення однієї іноземної мови спілкування у науково-освітній сфері; скорочення державних закладів вищої освіти тощо.

За сутністю основним вектором політики реформ у науково-освітній сфері України визначено було накладання на професорсько-викладацький склад додаткових обтяжень на їх особисті, обмежені фінансові та часові ресурси, зокрема: фінансових затрат на проведення і публікацію результатів наукових досліджень; затрат робочого часу на виконання завдань, що не мають відношення до наукового та освітнього процесу та його результатів тощо. За сутністю науковців та професорсько-викладацький склад вишів спонукається до імітування малокорисної для суспільства, держави «бурхливої діяльності», що в результаті не має ніякого інноваційного, економічного впливу на добробут і безпеку більшості суспільства.

У результаті, в цілому, все те у відповідних організаційних та правових формах визначає вектор фактичного поступового втрачання суб'єктності України на міжнародному рівні, повзучого перетворення її у найвідсталішу державу третього світу, а можливо знову у чиюсь колонію. У єдності більшість із тих реформ, зокрема тих, що знайшли закріплення у спеціальному науково-освітньому законодавстві та підзаконних актах України, привели до того, що склалася ситуація не

переходу від незалежності до самостійності державності країни, але хоч до збереження її людського потенціалу, здатного до творчості, створення нових наукових знань, що трансформуються через освіту в інновації для державного управління, економіки, Національної безпеки тощо.

Спостерігається тенденція, що у результаті окремих реформ в Україні людський потенціал здебільшого втрачався і втрачається спочатку через масовий відтік розумних, творців, геніїв, працьовитих інноваторів в інші країни. Нині додатково ця тенденція стає дуже загрозливою для України через рашистську гібридну агресію з 2014 року і прискорилася у 2022 році відкритим військовим вторгненням. При цьому у війні часто гинуть і найбільше патріотичні, розумні, талановиті громадяни та громадянки, що, зрозуміло, знижує людський потенціал України до критичної межі її занепаду.

За наслідками досліджень склалася думка, що за всіх негативних внутрішніх та зовнішніх соціальних проявів в Україні вони екстраполюються у наукову, а за нею і освітню сферу суспільства, що у множинності є ключовими компліментарними чинниками існування будь-якої могутньої держави зі здатністю до створення економічного добробуту більшості її народу.

З всесвітньої історії держави і права відомо, що саме відповідна національно свідома, соціально-гуманітарна наука, через її найкращих, патріотично налаштованих представників визначає належні вектори модернізації будь-якої країни, через подолання в ній у людському потенціалі комплексу меншовартості, манкурства та інших ментальних (як суспільних, так й індивідуальних) негативних комплексів в громаді, соціумі. Це особливо серед тих, хто усвідомлює свою громадянську ідентичність, приналежність до народ держави, державної нації (незалежно від етнічного походження), у значенні відповідного людського потенціалу країни, який здатний продукувати різні аспекти національного капіталу, не розчинившись культурно, політично, світоглядно серед інших народів.

Закономірно, що більшість загарбників, колонізаторів при підкоренні якогось туземного народу, якоїсь території, країни прагнуть перш за все знищити національну мову колонізованих, а від неї вже національну науку та освіту, їх національно свідомих носіїв. Тим самим перетворюючи людський потенціал колонізованих у «культурно» піддатливий для подальшої асиміляції чи знищення взагалі як народу, його національної ідентичності.

У результаті дослідження перспектив існування науково-освітньої сфери, як чинника збереження людського потенціалу для модернізації України пропонуються висновки у формі рекомендацій.

Перш за все національно свідомим можновладцям в Україні слід усвідомити, що науково-освітня сфера держави відноситься не до витратної, вторинної її складової, а до чинника інновацій в державі.

Наступне – модернізація України на політичному рівні має визначатися не у збереженні людського потенціалу, а його примноженні через збереження і розвиток інституцій науково-освітньої сфери на рівні закладів освіти.

Як свідчить дослідження досвіду сучасних могутніх економічно, а отже і безпеково держав – гегемонім людства, якість будь-якого державного великого будівництва визначається і починається з постійного примноження різноманітних напрямків науки через вищу освіту.

Будь-яке скорочення науково-освітньої сфери у державі, незалежно від яких би то не було аргументів, то ознака втрати її суверенітету.

Література:

1. Цимбалюк В. С. Окремі конституційно-правові засади модернізації науково-освітньої сфери в контексті євроінтеграції України. *Літописець*. 2019. Випуск 14. С. 22–28.

2. Цимбалюк В. С. Кіберпростір як компонент національної безпеки: політико-правовий аспект. THE RUSSIAN-UKRAINIAN WAR (2014–2022): HISTORICAL, POLITICAL, CULTURAL-EDUCATIONAL, RELIGIOUS, ECONOMIC, AND LEGAL ASPECTS : Scientific monograph. Riga. Baltija Publishing. 2022. С. 1298–1305.

3. Цимбалюк В. Сутність інформаційної безпеки в умовах входження України до глобальної кіберцивілізації. *Науковий вісник Національної академії державної податкової служби України*. 2004. № 4(26). С. 135–141.

4. Цимбалюк В. С. Науково-доктринальні положення щодо методологічних установок систематизації законодавства про інформацію. *Інформація і право*. 2015. № 2(14). С. 76–83.

5. Цимбалюк В.С. Поєднання академічності та креативності в сучасній теорії права, у контексті науково-освітнього права. *Публічне право.* 2017. № 3(27). С. 65–72.

6. Цимбалюк В. С. Чи є Сократ науковцем і освітянином за публічним правом України. *Публічне право.* 2019. № 3(35). С. 131–139.

7. Цимбалюк В.С. Функції наукового часопису університету як інституція науково-освітнього права. *Університетські наукові записки.* 2019. Том 18. № 3(71). С. 7–20.

8. Цимбалюк В. С. Міжгалузевий взаємозв'язок законодавства України про державну службу з науково-освітнім правом (як складова державної політики). *Актуальні питання реалізації нового Закону*

України "Про державну службу". Всеукр. форуму вчених-адміністративістів. Запоряжжя, 2016. С. 112–115.

9. Цимбалюк В. С. Науково-освітнє право, як основа трансформацій у суспільстві знань та інноваційного розвитку України. *Правові питання трансформації інформаційного суспільства в суспільство знань, як основи інноваційного розвитку України.* К. : НТУУ «КПІ». 2016. С. 95–102.

10. Цимбалюк В. С. Науково-освітнє право, як підгалузь інформаційного права України: тенденції формування і розвитку. *Сучасні тенденції розбудови правової держави в Україні та світі*. Житомир : ЖНАЕУ. С. 139–140.

11. Цимбалюк В. С. Науково-освітнє право як основа гуманітарного, а отже і економічного розвитку суспільства. *Наукові пошуки у ІІІ тисячолітті: соціальний, правовий, економічний та гуманітарний виміри*. Кіровоград : «КОД», 2016. С. 166–169.

12. Цимбалюк В. С. Взаємозв'язок інноваційного права з науково-освітнім правом. *Сучасні тенденції розбудови правової держави в Україні та світі*. Житомир : ЖНАЕУ. 2017. С. 196–199.

ОКРЕМІ ПИТАННЯ ВСТАНОВЛЕННЯ ОБМЕЖЕНЬ ПРАВ ПУБЛІЧНИХ СЛУЖБОВЦІВ

Шершель О. В.
аспірантка кафедри філософії та юридичної логіки
Національної академії внутрішніх справ,
м. Київ

Встановлення додаткових правових обтяжень до осіб, які забезпечують роботу державного апарату, обумовлено публічно-правовим характером їх діяльності. Як стверджував Ш.-Л. Монтеск'є "Будь-яка людина, що володіє владою, схильна зловживати нею".

Обмеження прав публічних службовців врегульовані не тільки правовими актами, але й морально-етичними нормами. Адже при формуванні органів публічної влади необхідно враховувати антропологічний аспект і застосовувати до осіб, які їх представляють, необхідні у конкретному випадку морально-етичні критерії [1, с. 110]. Так, особа, набуваючи повноважень судді, присягає в тому числі дотримуватися етичних принципів і правил поведінки.

Найбільш проблемні питання при встановленні правомірності обмежень прав публічних службовців – це узгодженість з конституційними приписами процедури їх звільнення та притягнення до відповідальності.

Законодавець, маючи дискреційні повноваження щодо встановлення обмежень прав публічних службовців, підчас порушує конституційні вимоги.

Так, у Рішенні від 26 лютого 2019 року № 1-р/2019 Конституційний Суд визнав неконституційною норму Кримінального кодексу України про незаконне збагачення через, зокрема, недотримання конституційних положень, якими встановлено принципи юридичної відповідальності.

Водночас, ухвалення такого рішення не унеможливлює прийняття закону, в якому б встановлювалась відповідальність за невідповідність офіційних доходів публічних службовців і їх способу життя, але це можливо лише з дотриманням конституційних приписів. Те, що діяльність публічних службовців повинна передбачати транспарентність фінансових відомостей щодо них, їх обов'язкову перевірку компетентними державними органами, а також встановлення відповідних санкцій, встановлено міжнародними стандартами у сфері протидії корупції, зокрема статтею 20 Конвенції ООН проти корупції 2003 року.

Разом з цим закладені в Конституції України принципи, зокрема, принцип індивідуалізації покарання вимагає дослідження в кожному випадку обставин справи і встановлення вини з метою недопущення неправомірного обмеження прав і публічних службовців.

Предметом розгляду Конституційного Суду України неодноразово були і норми законів щодо реформування органів державної влади, за наслідками яких відбувалось звільнення публічних службовців.

Один з найбільш масових був Закон України "Про очищення влади". Хлабистова К.В. вважає, що в європейському розумінні люстрація є інститутом перехідного правосуддя і являє собою процедури, спрямовані на заборону посадовим особам, які представляли колишній режим, займати впливові посади в державі після зміни влади [2, с. 5].

У цьому зв'язку варто нагадати справу Європейського суду з прав людини "Полях та інші проти України", по якій п'ятеро заявників – державних службовців були звільнені з посад відповідно до закону про люстрацію. Цей Суд визнав порушення Україною положень Конвенції про захист прав і основоположних свобод (права на справедливий суд та на повагу до приватного і сімейного життя).

Стосовно дотримання процедури звільнення публічних службовців, то знаковим є визнання неконституційним Рішенням Конституційного Суду України від 21 липня 2021 року № 4-р(II)/2021 положення Закону

України "Про Національну поліцію", за якими всі працівники міліції вважалися такими, що попереджені у визначеному порядку про можливе майбутнє звільнення через скорочення штатів. Однак, у цьому Рішенні наголошувалось передусім на порушенні порядку звільнення осіб та принципу юридичної визначеності, і зауважувалося, що мета ухвалення цього Закону є легітимною й обумовлена суспільним інтересом у реформуванні системи органів правопорядку в частині створення такого органу виконавчої влади, як поліція.

Підсумовуючи варто звернути на те, що конкретизацію обсягу та змісту обмежень прав публічних службовців парламент визначає дискреційно зважаючи на суспільний запит, стан політичної та правової системи України. Обираючи ж публічну службу, громадянин свідомо погоджується й на вимоги до посади, в тому числі обмеження у здійсненні певних прав.

Літератур:

1. Константкевич Ю. З. Людський вимір права та морально-етичні критерії персоналістичного формування органів публічної влади. *Право і суспільство*. № 3. 2019. С. 106–110.

2. Хлабистова К. В. Інститут люстрації: конституційно-правові засади регулювання та вдосконалення : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02. Київ, 2017. 250 с.

ПРАВОВІ МЕХАНІЗМИ РЕФОРМУВАННЯ СИСТЕМИ ПРАВООХОРОННИХ ОРГАНІВ, СУДОВОЇ ВЛАДИ ТА ІНШИХ ОРГАНІВ ЮСТИЦІЇ

ОСОБЛИВОСТІ КРИМІНАЛЬНО-ПРАВОВОЇ ОХОРОНИ НАЦІОНАЛЬНОГО БАГАТСТВА

Боднарчук М. М.
головний консультант відділу з питань правової політики, організації публічної влади Дослідницької служби Верховної Ради України

У 1990 році перед початком відновленням незалежності України, яка відбулась, згодом у 1991 році, Верховна Рада Української РСР, виражаючи волю народу України, прагнучи створити демократичне суспільство, виходячи з потреб всебічного забезпечення прав і свобод людини, шануючи національні права всіх народів, дбаючи про повноцінний політичний, економічний, соціальний і духовний розвиток народу України, визнаючи необхідність побудови правової держави, маючи на меті утвердити суверенітет і самоврядування народу України, 19 липня 1990 року проголосила державний суверенітет України, як верховенство, самостійність, повноту і неподільність влади Республіки в межах її території та незалежність і рівноправність у зовнішніх зносинах.

За змістом Розділу VI. Декларації про державний суверенітет України Українська РСР самостійно визначає свій економічний статус і закріплює його в законах. Народ України має виключне право на володіння, користування і розпорядження національним багатством України. Земля, її надра, повітряний простір, водні та інші природні ресурси, які знаходяться в межах території Української РСР, природні ресурси її континентального шельфу та виключної (морської) економічної зони, весь економічний і науково-технічний потенціал, що створений на території України, є власністю її народу, матеріальною основою суверенітету Республіки і використовуються з метою забезпечення матеріальних і духовних потреб її громадян.

Українська РСР має право на свою частку в загальносоюзному багатстві, зокрема в загальносоюзних алмазному та валютному фондах і золотому запасі, яка створена завдяки зусиллям народу Республіки [1].

Проблема щодо кримінально-правової охорони національного багатства у 2022 році була порушена вченим В. І. Шакуном у доповіді «Кримінально-правова охорона національного багатства України: постановка проблеми», у якій зазначено, що характеризуючи правову невизначеність національного багатства як джерело корупції, необхідно реалізувати комплекс нагальних завдань, серед яких, передбачити кримінально-правову охорону національного багатства [5].

Україна з 24 лютого 2022 року і по 23 лютого 2024 року (730 день), знаходиться в стані війни у зв'язку із військовою агресією Російської Федерації проти України. Як відомо будь-які стихійні лиха, надзвичайні ситуації або війна негативно впливає на розвиток, примноження та збільшення національних багатств, швидше за все його об'єкти зазнають руйнувань, знищення або повної втрати, шляхом захоплення агресором, що в свою чергу знецінює в цілому вартість національних багатств держави.

Наше національне законодавство від Конституції України, як Основного закону держави, і аж до підзаконних нормативно-правових актів, чітко не встановлює та не регламентує поняття, суть, ознаки, склад, наповнення національних багатств.

У загальному розмінні, національне багатство можна визначити, як відповідний потенціал соціально-економічного розвитку певної адміністративно-територіальної одиниці, а в їх сукупності території країни в цілому, що є сукупністю наявних на такій території держави відповідних ресурсів, які можуть бути використанні для реалізації економічних інтересів громадян, що проживають на такій території, з метою суспільного розвитку їх примноження та в цілому формування національного багатства, що є показником могутності та потенційних можливостей держави.

Натомість з моменту відновлення незалежності України, законодавець не так багато разів нам пропонував визначення національного багатства.

Відповідно до статті 1 Закону України «Про власність» (був чинним з 07.02.1991 р. до 20.06.2007 р.) національне багатство України – земля, її надра, повітряний простір, водні та інші природні ресурси, що знаходяться в межах території України, природні ресурси її континентального шельфу та виключної (морської) економічної зони, основні засоби виробництва у промисловості, будівництві, сільському господарстві, транспорті, зв'язку, житловий фонд, будівлі та споруди, фінансові ресурси, наукові досягнення, створена завдяки зусиллям

народу України частка в загальносоюзному багатстві, зокрема в загальносоюзних алмазному та валютному фондах і золотому запасі, національні, культурні та історичні цінності, в тому числі й ті, що знаходяться за її межами, є власністю народу України.

Національне багатство України забезпечує право кожного громадянина на одержання частки з суспільних фондів споживання, на соціальний захист, зокрема, у разі непрацездатності та безробіття, а також право працюючого на особисту участь в управлінні народним господарством [4].

У 1996 році норми щодо національного багатства України, закріпились у статтях 13, 14 Конституції України, за змістом яких земля, її надра, атмосферне повітря, водні та інші природні ресурси, які знаходяться в межах території України, природні ресурси її континентального шельфу, виключної (морської) економічної зони є об'єктами права власності Українського народу. Від імені Українського народу права власника здійснюють органи державної влади та органи місцевого самоврядування в межах, визначених цією Конституцією.

Кожний громадянин має право користуватися природними об'єктами права власності народу відповідно до закону.

Держава забезпечує захист прав усіх суб'єктів права власності і господарювання, соціальну спрямованість економіки. Усі суб'єкти права власності рівні перед законом. Земля є основним національним багатством, що перебуває під особливою охороною держави. Право власності на землю гарантується. Це право набувається і реалізується громадянами, юридичними особами та державою виключно відповідно до закону [2].

Зазначені положення, тільки частково відкривають склад об’єктів національного багатства України, які потребують кримінально-правової охорони з боку держави, оскільки будь-яке посягання на об’єкт національного багатства знижує його характеристики та в цілому впливає на його вартісність, що в подальшому впливає на склад та оцінку національного багатства в цілому.

Між тим, можемо виснувати, що об’єктами національного багатства України, окрім його основного багатства – землі є все те, що знаходиться на землі та під нею, зокрема – це: надра; повітряний простір; водні та інші природні ресурси; природні ресурси її континентального шельфу та виключної (морської) економічної зони; основні засоби виробництва у промисловості, будівництві, сільському господарстві, транспорті, зв'язку; житловий фонд; будівлі та споруди; фінансові ресурси; людський ресурс; наукові досягнення; алмазний фонд; валютний фонд; золотий запас; національні, культурні та історичні цінності, в тому числі й ті, що знаходяться за межами України.

Зазначений перелік, не є вичерпним, так як кожний із означених об'єктів розщеплюється на об'єкти, які з ним пов'язуються або ж входить у його склад. Посягання на будь-який із зазначених об'єктів національного багатства, завдає непоправних збитків державі в цілому, та конкретно визначеній особі, чи колу осіб, а тому вони потребують кримінально-правової охорони. При цьому, потрібно відмітити, що національне багатство включає в себе як матеріальне, так і нематеріальне багатство країни.

Щодо кримінально-правової охорони у буквальному розумінні то її слід розуміти, як заходи по забезпеченню охорони та безпеки наявних суспільних відносин та інтересів, утримання громадян від злочинних посягань, шляхом визначення в кримінальному законі шкідливих для особи, суспільства та держави правопорушень та встановлення за їх вчинення відповідних кримінальних покарань. Тобто ідеться про шкідливі наслідки спричинені вчиненням кримінальних правопорушень, які настають для особи, суспільства та держави. Такі шкідливі наслідки можна і прослідкувати у разі вчинення протиправних караних діянь щодо об'єктів національного багатства, так як посягання на них окремо чи на певну їх частину або в цілому на їх весь склад, завдасть шкоди та збитків для конкретної особи, суспільства та в цілому для держави.

Відповідно до статті 1 Кримінального кодексу України Кримінальний кодекс України має своїм завданням правове забезпечення охорони прав і свобод людини і громадянина, власності, громадського порядку та громадської безпеки, довкілля, конституційного устрою України від кримінально-протиправних посягань, забезпечення миру і безпеки людства, а також запобігання кримінальним правопорушенням.

Для здійснення цього завдання Кримінальний кодекс України визначає, які суспільно небезпечні діяння є кримінальними правопорушеннями та які покарання застосовуються до осіб, що їх вчинили [3].

Очевидно, що ці положення чинного Кримінального кодексу України потребують доопрацювання в частині закріплення того, що Кримінальний кодекс одним із своїх завдань має правове забезпечення охорони об'єктів національного багатства. Водночас, станом на нині окремі із об'єктів національного багатства забезпечені правовою охороною, однак не всі.

Крім того, на початок третього тисячоліття сукупне багатство світу оцінено в 550 трлн дол. США, зокрема, людський капітал – 365 трлн дол. США. Станом на кінець 2020 за даними Credit Suisse сукупне багатство світу складає 418 трлн дол. США. Більша частина світового

багатства належать країнам із найбільш розвинутими ринковими економіками (країни Європи, США, Японія) [6].

При цьому варто відмітити, що за оцінкою Кабінету Міністрів України і Світового банку на відновлення української економіки впродовж наступних 10 років знадобиться 486 мільярди доларів, що станом на 31 грудня 2023 року є сукупними витратами України від війни з Росією, а близько 152 мільярдів доларів є прямими збитками від російської агресії. У відсотковому значені, за відповідними сферами – це виглядає так:

17 % – житлово-комунальний сектор;

15% – транспортна сфера;

14 % – промисловість і торгівля;

12 % – сільське господарство;

10 % – енергетика;

9 % – соціальний захист;

7 % – розмінування та утилізація вибухонебезпечних предметів [7].

Зазначені втрати для України у відповідних сферах в цілому зменшують обсяги національного багатства України, так як деякі його об'єкти пошкоджуються, руйнуються, гинуть або окуповуються ворогом Російською Федерацією, що додатково підтверджує необхідність в кримінально-правовій охороні національного багатства України.

Ставлячи мабуть, що «кому», можна виснувати, що станом на нині в Україні діє Закон України «Про правотворчу діяльність», який визначає правові та організаційні засади правотворчої діяльності, принципи і порядок її здійснення, а тому він наддасть змогу забезпечити чітку та послідовну процедуру для внесення відповідних змін до чинного законодавства України у сфері кримінально-правової охорони національного багатства та вирішити такі питання як:

1) встановлення місця національного багатства України, серед інших об'єктів кримінально-правової охорони в доктринальному і законодавчому ракурсах;

2) критерії оцінювання кримінального законодавства, що регламентує відповідальність за посягання на об'єкти національного багатства України;

3) зміст та ознаки поняття «національного багатства» та його ролі у забезпеченні кримінально-правової охорони національного багатства України.

Наведене підтверджує наукову і практичну необхідність поглибленого вивчення та аналізу доктринальних, законодавчих і правозастосовних проблем кримінально-правової охорони національного багатства України, щодо кримінального права в цілому, а також

у спеціально-практичній площині – стосовно норм чинного Кримінального кодексу України, де встановлено або ще потребує встановлення кримінальна відповідальність за посягання на об'єкти національного багатства України.

Література:

1. Декларація про державний суверенітет України від 16 липня 1990 року № 55-XII. *Верховна Рада України* : веб сайт. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/55-12#Text (дата звернення: 22.02.2024).
2. Конституція України, 1996 р. Верховна Рада України : веб сайт. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text (дата звернення: 22.02.2024).
3. Кримінальний кодекс України від 05.04.2001 р. № 2341-III. *Верховна Рада України* : веб сайт. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2341-14#Text (дата звернення: 22.02.2024).
4. Про власність : Закон України від 07.02.1991 р. № 697-XII. *Верховна Рада України* (був чинним з 07.02.1991 р. до 20.06.2007 р.) : веб сайт. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/697-12#Text (дата звернення: 22.02.2024).
5. Шакун В. І. Кримінально-правова охорона національного багатства України: постановка проблеми : збірник наукових Матеріалів XIII Всеукраїнської науково-теоретичної конференції (м. Київ, 30 листопада 2022 року). Присвячено пам'яті професора П. П. Михайленка. Київ , 2022, 292 с. (дата звернення: 22.02.2024).
6. Багатство національне : *Велика українська енциклопедія* : веб сайт. URL: https://vue.gov.ua/Багатство національне (дата звернення: 22.02.2024).
7. Сукупні збитки від війни росії в Україні сягнули $499 млрд. Новини України. *Останні новини дня України та світу – iPress.ua* : веб сайт. URL: https://ipress.ua/news/sukupni_zbytky_vid_viyny_rosii_v_ukraini_syagnuly_vzhe_499_mlrd_354131.html (дата звернення: 23.02.2024).

ЗАСТОСУВАННЯ ПРИНЦИПУ «ДОБРОПОРЯДНОГО ВРЯДУВАННЯ» В ПРАКТИЦІ КОНСТИТУЦІЙНОГО СУДУ УКРАЇНИ

Городовенко В. В.
доктор юридичних наук, професор,
суддя Конституційного Суду України, заслужений юрист України,
член-кореспондент НАПрН України
м. Київ, Україна

У сучасних умовах розвитку українського суспільства, особливо зважаючи на введення воєнного стану в Україні, консолідація суспільства і держави має забезпечуватися різними засобами, в тому числі й правовими. У сучасному світі все більше уваги надається таким засадничим категоріям як добросовісність, доброчесність, порядність тощо. У міжнародних договорах зазначається про необхідність проведення політики, спрямованої на захист суспільства від корупції, оскільки «корупція загрожує правопорядку, демократії та правам людини, руйнує *належне управління*, чесність та соціальну справедливість, перешкоджає конкуренції та економічному розвиткові і загрожує стабільності демократичних інститутів і моральним засадам суспільства» (абз. 5 Преамбули Кримінальної конвенції про боротьбу з корупцією від 27 січня 1999 року) [1]. Стаття 41 Хартії Європейського Союзу про основоположні права проголошує *право на якісне управління* [2].

Центром експертизи та реформування місцевого самоврядування Ради Європи було розроблено Стратегію інновацій та доброго врядування на місцевому рівні, в якій було визначено ***12 принципів доброго демократичного врядування***: 1) **чесне проведення виборів**, представництво та участь – для забезпечення реальних можливостей для всіх громадян мати право голосу у місцевій публічній діяльності; 2) **зворотний зв'язок, чутливість –** для забезпечення того, щоб органи місцевого самоврядування реалізовували законні очікування та потреби громадян; 3) **ефективність та результативність –** для забезпечення досягнення цілей при найбільш оптимальному використанні ресурсів; 4) **відкритість і прозорість –** для забезпечення публічного доступу до інформації та сприяння розумінню того, як реалізується місцева публічна діяльність; 5) ***верховенство права –*** для забезпечення справедливості, неупередженості та передбачуваності; 6) **етична поведінка –** для забезпечення того, щоб публічні інтереси переважали над приватними; 7) **компетентність і спроможність –** для забезпечення того, щоб місцеві виборні представники та службовці

могли добре виконувати свої обов'язки; 8) **інноваційність та відкритість до змін –** для забезпечення отримання переваг від нових рішень та кращих практик; 9) **сталий розвиток та стратегічна орієнтація –** для врахування інтересів майбутніх поколінь; 10) **раціональне управління фінансами –** для забезпечення розсудливого та продуктивного використання ресурсів держави та територіальних громад; 11) **права людини, культурне різноманіття та соціальна згуртованість –** для забезпечення того, щоб всі люди були захищеними та поважалися, щоб жоден не був дискримінований або виключений чи ігнорований; 12) **підзвітність –** для забезпечення того, щоб місцеві (виборні) представники та службовці несли відповідальність за свою діяльність [3].

У ч. 2 ст. 19 Конституції України від 28 червня 1996 року проголошується, що органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України [4]. Принцип верховенства права (правовладдя) та принцип «добропорядного врядування» є одними із засадничих принципів організації публічної влади в державі. Варто зазначити, що принцип «добропорядного врядування» є мало дослідженим правничою наукою, складається певна практика його застосування Конституційним Судом України та Європейським судом з прав людини, що потребує подальшого доктринального дослідження та виявлення його сутнісних елементів.

Розглядаючи справу за конституційною скаргою товариства з обмеженою відповідальністю «МЕТРО КЕШ ЕНД КЕРІ Україна» щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень абзаців двадцять четвертого, двадцять п'ятого, двадцять шостого розділу І Закону України «Про внесення змін до Податкового кодексу України щодо уточнення деяких положень та усунення суперечностей, що виникли при прийнятті Закону України «Про внесення змін до Податкового кодексу України щодо покращення інвестиційного клімату в Україні» від 23 березня 2017 року № 1989-VIII, Конституційний Суд України (Перший сенат) у своєму Рішенні від 5 червня 2019 року № 3-р(I)/2019 обґрунтував свою позицію посиланням на рішення Європейського суду з прав людини у справі «Рисовський проти України» (Rysovskyy v. Ukraine) від 20 жовтня 2011 року, що підкреслив важливе значення *принципу «добропорядного врядування» (good governance)*, зазначивши, що у разі, коли йдеться про питання загального інтересу, зокрема, якщо справа впливає на такі основоположні права людини, як майнові права, державні органи повинні діяти вчасно та в належний і якомога послідовніший спосіб;

зокрема, на державні органи покладено обов'язок запровадити внутрішні процедури, які посилять прозорість і ясність їхніх дій, мінімізують ризик помилок і сприятимуть юридичній визначеності у цивільних правовідносинах, які зачіпають майнові інтереси (§ 70). У § 71 вказаного рішення Європейський суд з прав людини також зауважив, що принцип «добропорядного врядування», як правило, не повинен перешкоджати державним органам виправляти випадкові помилки, навіть ті, причиною яких є їхня недбалість; з іншого боку, потреба виправити минулу «помилку» не повинна непропорційним чином втручатися в нове право, набуте особою, яка розраховувала на легітимність добросовісних дій державного органу; ризик будь-якої помилки державного органу повинен покладатися на саму державу, а помилки не можуть виправлятися за рахунок осіб, яких вони стосуються; у контексті скасування помилково наданого права на майно принцип «добропорядного врядування» може не лише покладати на державні органи обов'язок діяти невідкладно, виправляючи свою помилку, а й потребувати виплати відповідної компенсації чи іншого виду належного відшкодування колишньому добросовісному власникові (абзац другий пункту 4 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України (Перший сенат) від 5 червня 2019 року № 3-р(I)/2019) [5].

У рішенні Конституційного Суду України (Другий сенат) у справі за конституційною скаргою Приватного акціонерного товариства «Одестеплокомуненерго» щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремого припису статті 37 Закону України «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень» (щодо непорушності права власності) від 16 листопада 2022 року № 9-р(II)/2022 зазначається, що на виконання вимог Конституції України держава має втілювати у своїй діяльності конституційний принцип її відповідальності перед людиною та посутньо пов'язаний із ним принцип «добропорядного врядування» (*good governance*), що полягає в обов'язку держави втілити у своїй діяльності фундаментальні засади побудови, організації та реалізації державної влади для утвердження правдивої демократії, додержання людських прав та верховенства права (правовладдя) як загальноєвропейських цінностей (абзац третій підпункту 4.7 пункту 4 мотивувальної частини) [6]. Принцип «добропорядного врядування» (*good governance*) було застосовано в конституційному провадженні й при розгляді справи за конституційною скаргою Мосюрчака Василя Івановича щодо відповідності Конституції України (конституційності) підпункту 1 пункту 2 розділу XI «Прикінцеві та перехідні положення» Закону України «Про державну службу» від 10 грудня 2015 року № 889-VIII

(щодо гарантій соціального захисту державних службовців) (підпункт 5.2 пункту 5 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України від 23 грудня 2022 року № 3-р/2022) [7].

Конституційний Суд України наголошує, що здійснення публічної влади в добропорядний спосіб вимагає того, щоб особі було надано можливість у дієвий спосіб оскаржувати акти органів публічної влади, їх посадових і службових осіб, їхні дії або бездіяльність, завдяки чому забезпечується підзвітність цих органів та їх посадових і службових осіб за ухвалені ними рішення, учинені дії або бездіяльність. Тому адміністративне судочинство є стрижневим елементом демократичного врядування, а його дієвість – засадничою для будь-якого суспільства, ґрунтованого на правовладді (абзац третій пункту 5 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України (Другий сенат) від 1 березня 2023 року № 2-р(II)/2023 [8].

Таким чином, однією із сутнісних ознак принципу «добропорядного врядування», що сформована конституційно-правовою доктриною, є обов'язок держави втілити у своїй діяльності фундаментальні засади побудови, організації та реалізації державної влади для утвердження правдивої демократії, додержання людських прав та верховенства права (правовладдя) як загальноєвропейських цінностей.

Література:

1. Кримінальна конвенція про боротьбу з корупцією від 27 січня 1999 року. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_101#Text (дата звернення: 10.05.2024).

2. Хартія Європейського Союзу про основоположні права. URL: https://ccl.org.ua/posts/2021/11/hartiya-osnovnyh-prav-yevropejskogo-soyuzu/#:~:text (дата звернення: 10.05.2024).

3. Стратегія інновацій та доброго врядування на місцевому рівні. URL: https://www.slg-coe.org.ua/wp-content/uploads/2015/05/Strategy_for_Innovation.pdf (дата звернення: 10.05.2024).

4. Конституція України від 28 червня 1996 року. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text (дата звернення: 10.05.2024).

5. Рішення Конституційного Суду України (Перший сенат) у справі за конституційною скаргою товариства з обмеженою відповідальністю «МЕТРО КЕШ ЕНД КЕРІ Україна» щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень абзаців двадцять четвертого, двадцять п'ятого, двадцять шостого розділу I Закону України «Про внесення змін до Податкового кодексу України щодо уточнення деяких положень та усунення суперечностей, що виникли при прийнятті Закону України «Про внесення змін до Податкового кодексу України

щодо покращення інвестиційного клімату в Україні» від 23 березня 2017 року № 1989-VIII від 5 червня 2019 року № 3-р(I)/2019. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/va03p710-19#Text (дата звернення: 10.05.2024).

6. Рішення Конституційного Суду України (Другий сенат) у справі за конституційною скаргою Приватного акціонерного товариства «Одестеплокомуненерго» щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремого припису статті 37 Закону України «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень» (щодо непорушності права власності) від 16 листопада 2022 року № 9-р(II)/2022. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v009p710-22#Text (дата звернення: 10.05.2024).

7. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційною скаргою Мосюрчака Василя Івановича щодо відповідності Конституції України (конституційності) підпункту 1 пункту 2 розділу XI «Прикінцеві та перехідні положення» Закону України «Про державну службу» від 10 грудня 2015 року № 889-VIII (щодо гарантій соціального захисту державних службовців) від 23 грудня 2022 року № 3-р/2022. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/va03p710-22#Text (дата звернення: 10.05.2024).

8. Рішення Конституційного Суду України (Другий сенат) у справі за конституційною скаргою Плескача В'ячеслава Юрійовича щодо відповідності Конституції України (конституційності) приписів частини першої статті 294, частини шостої статті 383 Кодексу адміністративного судочинства України (щодо рівноправності сторін під час судового контролю за виконанням судового рішення) від 1 березня 2023 року № 2-р(II)/2023. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v002p710-23#Text (дата звернення: 10.05.2024).

КОНКУРС НА ПОСАДИ ДИСЦИПЛІНАРНИХ ІНСПЕКТОРІВ ВИЩОЇ РАДИ ПРАВОСУДДЯ

Давидчук Д. П.
аспірант кафедри публічного управління та адміністрування
Національна академія внутрішніх справ
м. Київ, Україна

В Україні наразі триває конкурс на посади дисциплінарних інспекторів Вищої ради правосуддя (далі – ВРП), керівника та заступника керівника служби дисциплінарних інспекторів ВРП. Створення служби дисциплінарних інспекторів ВРП передбачено ще з липня 2021 року, однак процес її формування розпочато лише у грудні 2023 року. Основними причинами такого зволікання є встановлення занадто високих кваліфікаційних вимог для дисциплінарних інспекторів, неможливість проведення конкурсів на посади державної служби під час дії правового режиму воєнного стану, незалучення міжнародних експертів до процесу відбору, відсутність повноважного складу ВРП. Навіть після внесення у вересні 2023 року змін до Закону України «Про Вищу раду правосуддя» [1, глава 6 Розділ І] не вдалось вирішити усі проблемні питання, пов'язані з формуванням складу служби дисциплінарних інспекторів ВРП.

Порядок проведення конкурсу на зайняття посад керівника служби дисциплінарних інспекторів, його заступника, дисциплінарного інспектора передбачає багато етапів проходження конкурсу: прийняття інформації про бажаючих взяти участь у конкурсі, проведення стосовно кандидатів спеціальної перевірки, їх допуск, проведення анонімного тестування когнітивних навичок, оцінювання особистісних компетенцій кандидатів, розв'язання ситуаційних завдань, проведення перевірки на доброчесність та співбесіди з конкурсною комісією, після чого переможці конкурсу мать пройти співбесіду у Вищій раді правосуддя [5]. За таких умов конкурсу склад служби дисциплінарних інспекторів ВРП може бути не сформовано упродовж одного добору. Так, за результатами першого етапу конкурсу – тестування когнітивних навичок, з 11 кандидатів на посаду керівника служби дисциплінарних інспекторів залишилось 2 кандидати, а зі 120 кандидатів на посаду заступника керівника служби – 17 кандидатів [6]. За таких обставин існує велика вірогідність того, що комісія може оголосити повторний конкурс на посади у службі дисциплінарних інспекторів, тому що відповідно до ч. 5 ст. 29-4 Закону України «Про Вищу раду правосуддя» кількість переможців на одну вакантну посаду має становити не менше двох осіб. Зазначений Закон також обмежує строк

перебування на посадах у службі дисциплінарних інспекторів терміном у 5 років, і, відповідно, проведення конкурсних процедур буде потребувати значних матеріальних і людських ресурсів. Важливо, що, на відміну від Вищої ради правосуддя та Вищої кваліфікаційної комісії суддів України, положення законодавства не допускають продовження терміну повноважень служби дисциплінарних інспекторів у разі необрання її нового складу. Такі умови містять ризики того, що в майбутньому дисциплінарна функція ВРП може бути знову заблокована.

Проблемою є також і обрання керівників служби дисциплінарних інспекторів, зокрема, для керівника служби законодавство встановлює досить високі кваліфікаційні вимоги. Згідно з Законом України «Про Вищу раду правосуддя», для керівника служби дисциплінарних інспекторів ВРП встановлені практично аналогічні кваліфікаційні вимоги [2, ч. 2 ст. 29-3], що і для державних службовців службовців категорії «А» [4, п. 1 ч .2 ст. 20]. Важливим є факт вимоги щодо вільного володіння однією з офіційних іноземних мов Ради Європи, яка є вищою відносно держслужбовців категорії «А».

Чинні норми законодавства дозволяють претендувати на посади дисциплінарних інспекторів ВРП особам з числа суддів у відставці чи тим, хто має стаж роботи на посаді судді, але закон обмежує чисельність таких осіб. Так, згідно з ч. 4 ст. 29-2 Закону України «Про Вищу раду правосуддя» загальна кількість дисциплінарних інспекторів з числа суддів у відставці та дисциплінарних інспекторів, які мають стаж роботи на посаді судді, не може становити більше половини від загальної штатної кількості дисциплінарних інспекторів служби [2]. У той же час закон не встановлює жодних обмежень щодо можливості дисциплінарних інспекторів з числа суддів у відставці чи тих, хто має стаж роботи на посаді судді, займати посади голови служби дисциплінарних інспекторів та його заступника. За таких обставин голова та заступник голови служби дисциплінарних інспекторів можуть бути як особами, що мають стаж роботи на посаді судді, так і особами, що не мають такого стажу.

У процесі обрання керівників та заступників керівників в органах суддівського врядування існує «квотний» принцип зайняття керівних посад. Зокрема, якщо Головою Вищої кваліфікаційної комісії суддів України обраний суддя або суддя у відставці, заступник Голови обирається з числа членів Комісії, які не є суддями або суддями у відставці. У разі, якщо Головою Вищої кваліфікаційної комісії суддів України обрано члена Комісії, який не є суддею або суддею у відставці, заступник Голови обирається з числа членів Комісії, які є суддями або суддями у відставці [3, ч. 4 ст. 98]. Аналогічного принципу

дотримується законодавець у процесі обрання голови та заступника голови Вищої ради правосуддя [2, ч. 2 ст. 23].

З урахуванням викладеного, доцільно внести відповідні зміни до законодавства щодо обрання голови та заступника голови служби дисциплінарних інспекторів ВРП, зокрема передбачити, що в разі обрання головою служби дисциплінарних інспекторів особи, що є суддею у відставці чи має стаж роботи на посаді судді, заступник голови служби обирається з числа осіб, що не мають такого стажу, і навпаки.

Література:

1. Про внесення змін до Закону України «Про судоустрій і статус суддів» та деяких законів України щодо зміни статусу та порядку формування служби дисциплінарних інспекторів Вищої ради правосуддя: Закон України від 6 вересня 2023 № 3378-IX. *Відомості Верховної ради України*. 2023. № 94. Ст. 369.

2. Про Вищу раду правосуддя: Закон України від 2 червня 2016 р. № 1402-VIII. *Відомості Верховної Ради України.* 2016. № 31. Ст. 545.

3. Про судоустрій і статус суддів: Закон України від 2 червня 2016 р. № 1402-VIII. *Відомості Верховної Ради України.* 2016. № 31. Ст. 545.

4. Про державну службу: Закон України від 10.12.2015 р. № 889-VIII. *Відомості Верховної Ради України.* 2016. № 4. Ст. 43.

5. Порядок проведення конкурсу на зайняття посад керівника служби дисциплінарних інспекторів, його заступника, дисциплінарного інспектора: Протокол засідання конкурсної комісії з проведення конкурсу на зайняття посад керівника служби дисциплінарних інспекторів та його заступника, дисциплінарного інспектора від 02.04.2024 № 2. URL: https://hcj.gov.ua/news/oprylyudneno-poryadok-provedennya-konkursu-na-posady-u-sluzhbi-dyscyplinarnyh-inspektoriv (дата звернення 17.05.2024).

ЮРИСДИКЦІЙНІ ОСОБЛИВОСТІ ПРИТЯГНЕННЯ ДО ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ЗА ВЧИНЕННЯ ЗЛОЧИНУ АГРЕСІЇ

Камінська Н. В.
докторка юридичних наук, професорка, професорка кафедри міжнародного права та порівняльного правознавства Національного авіаційного університету м. Київ, Україна

Агресія рф проти України, яка триває з 2014 р., на наше переконання, становить одну з найбільших загроз XXI ст. у світі. Її жахливі наслідки відчутні не лише в Україні, а й для міжнародного та інтеграційного правопорядку. З повномасштабним вторгненням 2022 р. з огляду на виклики і загрози спостерігаються трансформації й потенційні зміни у майбутньому в організації та функціонуванні деяких міжнародних організацій регіонального та універсального рівнів, міжнародних судових інституцій тощо.

Чинна редакція Римського статуту Міжнародного Кримінального Суду 1998 р., з урахуванням Кампалських поправок щодо злочину агресії, що доповнили цей статут, унормували поняття і змістовні характеристики злочину агресії, а також порядок здійснення юрисдикції щодо злочину агресії.

Так, згідно зі ст. 5 він належить до найбільш тяжких злочинів, які викликають занепокоєння всього міжнародного співтовариства і на які МКС поширює свою юрисдикцію на встановлених умовах. У ст. 8 bis розмежовано для цілей Статуту «злочин агресії» й «акт агресії». У першому випадку це «планування, підготовку, ініціювання або вчинення особою, яка спроможна фактично здійснювати контроль за політичними чи військовими діями держави або керувати ними, акту агресії, який за своїм характером, тяжкістю та масштабами є грубим порушенням Статуту ООН», у другому випадку – «застосування збройної сили державою проти суверенітету, територіальної цілісності або політичної незалежності іншої держави чи в будь-який інший спосіб, несумісний зі Статутом ООН. Будь-який з визначених актів, незалежно від оголошення війни, буде кваліфікуватися відповідно до резолюції 3314 (XXIX) ГА ООН 1974 р. як акт агресії». [1]. Згадана резолюція 1974 р. встановила розширений перелік діянь, що становлять агресію, на відміну від Конвенції про визначення агресії 1933 р.

При цьому здійснення юрисдикції щодо злочину агресії можливо передбаченим способом:

– передача ситуації державою, proprio motu (ст. 15 bis) або
– передача ситуації Радою Безпеки ООН (ст. 15 ter).

Зауважимо, що Кампальські поправки передбачають ряд умов і застережень, що стосуються юрисдикції, юрисдикційних повноважень. А саме: 1) Суд може здійснювати юрисдикцію виключно щодо тих злочинів агресії, що були вчинені через 1 рік з моменту ратифікації або прийняття поправок 2010 р. 30 державами-учасницями згідно з рішенням, прийнятим після 1 січня 2017 р. такою ж самою більшістю держав, що необхідна для прийняття поправки до Статуту; 2) Суд не буде мати юрисдикційних повноважень щодо злочинів агресії, вчинених громадянами держав, які не є сторонами Римського Статуту, або на їх територіях; 3) Суд не може здійснювати юрисдикцію щодо акту агресії, що був вчинений державою-учасницею, якщо ця держава заявила про невизнання такої юрисдикції шляхом надсилання відповідної заяви Секретарю МКС (ст.15-біс (4)). Як бачимо, було відкладено активацію юрисдикції Суду, причому передбачалось, що це стосуватиметься лише тих держав, які окремо ратифікували ці поправки (тобто можна було бути державою-учасницею і не підпадати під його юрисдикцію щодо цього складу злочину). Процес ратифікації тривав до 2016 р., 14.12.2017 р. ухвалено резолюцію про активацію юрисдикції МКС з 17.07.2018 р. [2].

Отже, для порівняння зі злочинами геноциду, воєнних злочинів і злочинів проти людяності, юрисдикція МКС щодо злочину агресії поширюється на держави, що вчинили даний злочин через рік після ратифікації або прийняття Римського статуту разом з Кампальськими поправками, після 17.07.2018 р. Крім цього, юрисдикція МКС поширюється на держави, що ратифікували Римський статут або передано на розгляд МКС рішенням Ради Безпеки ООН. Усе це означає, що навряд чи реалістичними видаються можливість розгляду МКС злочину агресії рф проти України й відповідне покарання винних представників керівництва держави-агресорки [3–5].

Отже, закономірним та дієвим вбачається притягнення до відповідальності за злочин агресії рф за допомогою створення спеціального трибуналу. Однак, це не виключає можливість покарання за геноцид, воєнні злочини і злочини проти людяності, скоєні на території України.

Слід нагадати про наукові дискусії щодо існування в законодавстві так званих екстериторіальних принципів кримінальної юрисдикції (універсальні й персональні), безумовно, може зумовити конфлікт юрисдикції декількох держав, а також про їх практичний вимір у правозастосовній діяльності. Погоджуємось з можливістю застосування процесуальних і міжнародно-правових засобів задля їх вирішення. [6] Так само неодноразово зверталась увага на специфіку універсальної юрисдикції, юрисдикції МКС на основі принципів субсидіарності компліментарності тощо, а також потребу ратифікації

Україною Римського статуту МКС, імплементації його положень у національне законодавство [7].

Позитивними результатами на цьому шляху вбачаються модернізація положень КК України і КПК України, інших нормативно-правових актів України, укладення Угоди між Урядом України та МКС про створення Офісу Міжнародного кримінального суду в Україні 2023 р. і активізація роботи Офісу Генерального прокурора, Мін'юсту, у напрямі створення міжнародного компенсаційного механізму, Реєстру збитків, завданих агресією рф проти України і т.д.

Загалом роботи ще дуже багато попереду, у т.ч. невідкладної, що зумовлює ґрунтовні наукові дослідження зазначених проблем, інституційних механізмів й процедур притягнення до відповідальності за вчинення агресії проти України, юрисдикційних особливостей, удосконалення системи міжнародного кримінального правосуддя, міжнародного правотворчого і правореалізаційного процесів, системи гарантій міжнародного універсального і регіонального правопорядків, забезпечення миру і безпеки. Звісно, важливою є консолідація зусиль владних органів нашої держави, уповноважених органів і посадових осіб, експертного середовища, правозахисних організацій, міжнародна підтримка. Тобто невідкладні завдання актуалізуються як перед Українською державою, так і світовим співтовариством задля відшкодування катастрофічних збитків і відновлення правопорядку різних вимірів, недопущення агресії у майбутньому.

Література:

1. Римський Статут Міжнародного Кримінального Суду від 17.07.1998. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_588#Text

2. Марусяк О. Злочин агресії в міжнародному праві: чому все так складно? URL: https://rpr.org.ua/news/zlochyn-ahresii-v-mizhnarodnomu-pravi-chomu-vse-tak-skladno/

3. Смирнов М.І. Перегляд архітектури міжнародної системи правосуддя в контексті створення спеціального міжнародного трибуналу ad hoc щодо злочину агресії проти України. *Європейські орієнтири розвитку України в умовах війни та глобальних викликів XXI століття: синергія наукових, освітніх та технологічних рішень* : у 2 т. : матер. Міжнар. наук.- практ. конф. (м. Одеса, 19 травня 2023 р.). Од.: Вид. «Юридика», 2023. Т. 2. С. 308-312.

4. Камінська Н. В., Козубенко А.М. Міжнародні судові механізми – ефективний засіб забезпечення миру і безпеки *Міжнародне та європейське право в сучасних умовах воєнної агресії рф проти України: проблеми і перспективи розбудови громадянського суспільства та*

формування нової архітектури світової безпеки (16 травня 2023 року, м. Київ). К., 2023. С. 10-12.

5. Приступа А.А. Особливості імунітетів у міжнародному праві щодо осіб, відповідальних за збройну агресію рф, їх застосування та подолання спеціальним трибуналом щодо злочину агресії проти України. URL: https:// www.iir.edu.ua/sites/default/files/2023-06/Tezy%20conference%2016052023.pdf

6. Міжнародно-правові наслідки збройної агресії рф проти України: збірник наук. Праць/ за заг. ред. О.М. Шпакович. Київ, Од.: Фенікс, 2024. 404 с.

7. Kaminska N.V., Shcherban I.V. Implementation of the Rome Statute of the International Criminal Court: historical, theoretical and practical aspects. Kyiv, 2023. 220 p.

РЕФОРМУВАННЯ ПРАВООХОРОННИХ ОРГАНІВ В УМОВАХ ЄВРОІНТЕГРАЦІЇ УКРАЇНИ

Колодій А. М.
доктор юридичних наук, професор,
головний науковий співробітник відділу дослідження проблем правотворчості та адаптації законодавства України до права ЄС
Інституту правотворчості та науково-правових експертиз
НАН України,
м. Київ, Україна

Колодій О. А.
доктор юридичних наук,
старший викладач кафедри теорії держави та права
Національної академії внутрішніх справ,
м. Київ, Україна

Розглядаючи реформування правоохоронних органів в умовах євроінтеграції України хотілося б звернути увагу на, по-перше, сучасне розуміння правоохоронних органів, по-друге, можливі шляхи їх реформування, і, по-третє, узагальнити усе вищезазначене максимально наблизивши його до умов сучасної євроінтеграції України.

Отже, по-перше, стосовно сучасного розуміння правоохоронних органів хотілося б зазначити, що «Великий енциклопедичний

юридичний словник» стверджує, що «Правоохоронні органи – державні органи, спеціально уповноважені здійснювати контроль за точним і неухильним додержанням законів, забезпечувати законність і правопорядок, боротьбу зі злочинністю, захист прав і свобод громадян, застосовувати заходи державного примусу до правопорушників. До них належать: суди, прокуратура, органи внутрішніх справ, державної безпеки, охорони державного кордону, митної служби, податкової адміністрації, державної контрольно-ревізійної служби, державної лісової охорони, державної виконавчої служби та деякі інші державні органи, що здійснюють правоохоронні функції» [1, с. 696]. «Міжнародна поліцейська енциклопедія» проголошує, що «Правоохоронні органи (підходи) – державні органи, які спеціально створені для забезпечення законності й правопорядку, боротьби зі злочинністю і яким з цією метою надані повноваження застосовувати передбачені законом заходи примусу та перевиховання. Усі правоохоронні органи наділені певними повноваженнями в галузі контролю за додержанням законності й правопорядку. Традиційно до правоохоронних органів належать органи прокуратури, внутрішніх справ, безпеки»[2, с. 827].

До речі, Конституція України лише однин раз у частині 3 ст. 17 вживає цей термін, зовсім не пояснюючи його сутності[3]. Згідно із Законом України «Про державний захист працівників суду та правоохоронних органів» від 23 грудня 1993 року, № 3781-XII до правоохоронних органів належать: «... органи прокуратури, Національної поліції, служби безпеки, Військової служби правопорядку у Збройних Силах України, Національне антикорупційне бюро України, органи охорони державного кордону, Бюро економічної безпеки України, органи і установи виконання покарань, слідчі ізолятори, органи державного фінансового контролю, рибоохорони, державної лісової охорони, інші органи, які здійснюють правозастосовні або правоохоронні функції»[4].

Із зазначеного стає зрозумілим, що Закон України «Про державний захист працівників суду та правоохоронних органів» від 23 грудня 1993 року, № 3781-XII на відміну від «Великого енциклопедичного юридичного словника», по-перше, не відносить до правоохоронних органів суди, що напевно є виправданим, оскільки відповідно до частини 1 ст. 6, ст. ст. 124, 125 Конституції України вони складають самостійну гілку судової влади [3] і, по-друге, не згадує за недержавні правоохоронні органи та організації, а тому виникає запитання про існуючі на сьогодні сили територіальної оборони Збройних Сил України, служби приватних детективів, служби охорони комерційних таємниць, інші недержавні правоохоронні органи.

До того ж, є багато запитань стосовно віднесення до правоохоронних органів багатьох інших, зазначених у Законі України «Про державний захист працівників суду та правоохоронних органів» від 23 грудня 1993 р., № 3781-XII. Так викликає дуже багато запитань віднесення до правоохоронних органів, органів прокуратури, особливо якщо брати до уваги зміст Закону України «Про прокуратуру» від 14 жовтня 2014 року № 1697-VII[5]. Адже аналіз ст. 2 «Функції прокуратури» зазначеного Закону свідчить, що прокуратуру треба відносити не до правоохоронних, а до контрольно-наглядових органів, система яких також законодавчо не визначена.

Є зовсім не зрозумілим положення зазначене у пункті 1 частини 1 ст. 2 коментованого Закону відповідно до якого до правоохоронних органів також належать «… інші органи, які здійснюють правозастосовні або правоохоронні функції», адже правозастосовні функції здійснює будь-який державний орган. Тобто, для повноцінного визначення ролі правоохоронних органів, їх реформування, а тим більше, в умовах євроінтеграції, Україні необхідно чітко визначитися із розумінням правоохоронних органів а тим більше їх системою і це, мені здається, одне із першочергових завдань на шляху до їх реформування та євроінтеграції.

По-друге, досліджуючи можливі шляхи реформування правоохоронних органів в умовах сучасної євроінтеграції України хотілося б, насамперед, зазначити, що воно має здійснюватися паралельно із реформуванням усієї системи державних органів. Зазначене реформування має відбуватися на підставі євроінтеграційних правових актів. А саме:

1. Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони від 27 червня 2014 р, що ратифікована Законом України «Про ратифікацію Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони» від 16 вересня 2014 р. № 1678-VII [6].

2. «Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020», що затверджена Указом Президента України «Про Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020» за № 5/2015 від 12 січня 2015 р., яка включає в себе 62 реформи. З них пріоритетними названі 8 реформ та 2 програми. Визначено 25 ключових показників успішності розвитку країни. До речі, серед пріоритетних названа реформа правоохоронної системи метою якої є коригування завдань та функцій правоохоронних органів, упровадження нових засад проходження служби, нових критеріїв оцінки роботи правоохоронців для підвищення рівня захисту прав

і свобод людини, а також інтересів суспільства і держави від протиправних посягань [7].

А тому найбільш важливими напрямками реформування статусу правоохоронних органів та правоохоронної діяльності, у зв'язку із чим кардинально має змінитися роль правоохоронних органів у суспільстві та державі в умовах євроінтеграції України, варто визнати:

1) реформування правоохоронних органів яке повинно розпочатися із внесення змін до Конституції України. Саме на конституційному рівні має відбутися закріплення основ майбутнього статусу та діяльності правоохоронних органів. З приводу зазначеного і для порівняння звертає на себе увагу глава VIII Конституції Республіки Угорщина, від 18 квітня 2011 року, вступила в силу з 1 січня 2012 року, яка називається «Збройні сили і поліція»[8, с. 327]. Глава X Конституції Естонської Республіки, прийнятої на референдумі 28 червня 1992 року, яка називається «Державна оборона»[8, с. 29], а Глава XIII Конституції Литовської Республіки, прийнятої на референдумі 25 жовтня 1992 року – «Зовнішня політика та захист держави»[8, с. 82]. Ще більш переконливою, з точки зору вищезазначеного, є Конституція Федеративної Республіки Бразилія від 5 жовтня 1988 року, яка передбачає наявність Титулу 5 «Захист держави та демократичних інститутів» у якому викладена Глава 1 «Стан оборони та стан облоги», що передбачає Розділи 1 «Стан оборони», 2 «Стан облоги», 3 «Загальні положення», що вміщує Глави 2 «Збройні сили», 3 «Громадська безпека» [9, с. 486–488].

Саме враховуючи викладене і можна запропонувати розширити зміст ст. 6 Конституції України, закріпивши на конституційному рівні функціонування правоохоронної системи державних органів. Це є особливо важливим саме зараз, коли проводиться конституційно-правова реформа, оскільки чітке визначення та закріплення на конституційному рівні правоохоронної системи державних органів сприятиме не лише повноцінному визначенню їх конституційно-правового статусу, але й системному розподілу державної влади, запровадженню дієвих стримувань та противаг у їх системі. До того ж хотілося б зазначити, що ці органи створювати не потрібно, вони і так існують в Україні, тільки у якомусь ніби прихованому стані. Необхідно лише внести зміни до Конституції України і прийняти, в разі потреби, нормативно-правові акти України, бажано та відповідно до частини 2 ст. 19 чинної Конституції України законодавчі, які б конкретизували їх компетенцію та інші важливі аспекти діяльності. Таким чином, треба погодитися і підтримати тих науковців які пропонують передбачити у майбутній Конституції України розділ присвячений обороні і безпеці України, особливо враховуючи сучасні світові тенденції, що впливають

на вітчизняні вектори існування України, її геополітичне становище, пріоритети розвитку[10, с. 445–449];

2) розглядаючи реформування правоохоронних органів в умовах євроінтеграції України необхідно зазначити, що подальше закріплення їх статусу та діяльності має відбуватися у законах України. Але прийняттю законів, які мають регламентувати статус, діяльність та реформування правоохоронних органів має передувати розробка та прийняття Концепції реформування правоохоронних органів в Україні. При цьому обов'язково треба врахувати, що правоохоронні органи не можна об'єднати структурно, оскільки вони являють собою самостійні, відносно незалежні один по відношенню до іншого, інституції, але їх можна і напевно, що треба об'єднати функціонально, визначивши кореспондуючі для них завдання та функції, беззаперечно, враховуючи специфіку їх роботи. Принагідно варто згадати, що проєкт Концепції реформування системи правоохоронних органів України уже обговорювався у Верховній Раді України і мав бути схваленим проєктом Закону України «Про концепцію реформування правоохоронних органів України» від 17 грудня 2009 року № 5446 [11].

З цього приводу можна згадати також «Комплексний стратегічний план реформування органів правопорядку як частини сектору безпеки і оборони України на 2023-2027 роки» схвалений Указом Президента України «Про Комплексний стратегічний план реформування органів правопорядку як частини сектору безпеки і оборони України на 2023–2027 роки від 11 травня 2023 року № 273/2023[12];

3) у відповідності до Концепції реформування правоохоронних органів в Україні необхідно розробити та прийняти базовий Закон України «Про правоохоронні органи та правоохоронну діяльність» у межах якого регламентувати державні та недержавні правоохоронні органи, державну та недержавну правоохоронну діяльність. Здається, що найбільш важливим завданням цього законодавчого акту є чітке визначення системи державних та недержавних правоохоронних органів, головних форм та методів роботи і тих і інших. На підставі Концепції реформування правоохоронних органів в Україні, базового Закону України «Про правоохоронні органи та правоохоронну діяльність» мають розроблятися та прийматися закони про конкретні правоохоронні органи.

Головне, щоб при реформуванні правоохоронних органів не допустити їх тотальної «чистки». Правоохоронна система органів, як ніяка інша, має бути стабільною, а її кадровий потенціал складатися із досвідчених, політично нейтральних, перевірених часом, професіоналів. Вона не може довго знаходитися у стані перебудови, у всякому іншому випадку приречена на поступове знищення.

Література:

1. Великий енциклопедичний юридичний словник / за редакцією акад. НАН України Ю. С. Шемшученка. К. : ТОВ «Видавництво «Юридична думка», 2007. 992 с.

2. Міжнародна поліцейська енциклопедія : у 10 т. Т. 1 Теоретико-методологічні та концептуальні засади поліцейського права та поліцейської деонтології / відп. ред. Ю. І. Римаренко, Я. Ю. Кондратьєв, В. Я. Тацій, Ю. С. Шемшученко. К. : Концерн «Видавничий Дім «Ін Юре», 2003. 1231 с.

3. Конституція України : Закон України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.

4. Закон України: Про державний захист працівників суду та правоохоронних органів від 23 грудня 1993 р., № 3781-XII. *Відомості Верховної Ради*. 1994. № 11. Ст. 50.

5. Закон України: Про прокуратуру від 14 жовтня 2014 року № 1697-VII. *Відомості Верховної Ради*. 2015. № 2–3. Ст. 12.

6. Закон України: Про ратифікацію Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони від 16 вересня 2014 року, № 1678-VII. *Відомості Верховної Ради*. 2014. № 40. Ст. 2021.

7. Указ Президента України: Про Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020» від 12 січня 2015 р., № 5/2015. *Офіційний вісник України.* 2015. № 4. Стор. 8. Ст. 67. Код акту 75358/2015.

8. Конституції нових держав Європи та Азії / упоряд. С. Головатий. К. : Укр. Правн. Фундація. Вид- во «Право», 1996. 544 с. (С. 327).

9. Конституції зарубіжних країн : навчальний посібник / авт.-упоряд. : В. О. Серьогін, Ю. М. Коломієць, О. В. Марцеляк та ін. / за заг. ред. к.ю.н., доц. В. О. Серьогіна. Харків : Виданництво «ФІНН», 2009. 664 с.

10. Рекомендації науково-практичної конференції «Реформування судових і правоохоронних органів України: проблеми та перспективи». *Реформування судових і правоохоронних органів України: проблеми та перспективи* : матеріали наук-практ. конф. 14 травня 2010 р. / ред. Колегія : В. В. Сташис (голов. ред.), В. І. Борисов (заст. голов. ред) та ін. Х. : Одісей, 2010. С. 445–449.

11. Проєкт Закону України «Про концепцію реформування правоохоронних органів України» від 17 грудня 2009 року № 5446. URL: https://ips.ligazakon.net/document/JF47A00A?an=3

12. «Комплексний стратегічний план реформування органів правопорядку як частини сектору безпеки і оборони України на 2023–2027 роки» схвалений Указом Президента України «Про Комплексний

стратегічний план реформування органів правопорядку як частини сектору безпеки і оборони України на 2023-2027 роки від 11 травня 2023 року № 273/2023. *Урядовий кур'єр*. 2023. 13 травня. № 96.

ВИКЛЮЧНІ ВИПАДКИ ПРОКУРОРСЬКОГО ПРЕДСТАВНИЦТВА: ФУНКЦІОНАЛЬНЕ ОБМЕЖЕННЯ ЧИ ОСОБЛИВІСТЬ

Красножон О. М.
аспірантка
Навчально-наукового інституту права
Київського національного університету імені Тараса Шевченка,
м. Київ, Україна
науковий керівник: **Стефанчук М.М.,** *д-р юрид. наук, проф.,*
професорка кафедри юстиції
Навчально-наукового інституту права
Київського національного університету
імені Тараса Шевченка

У Конституції України – стаття 131-1 доволі лаконічно зазначено, що в Україні діє прокуратура, яка здійснює, зокрема, представництво інтересів держави в суді у виключних випадках і в порядку, що визначені законом [1].

Сама Конституція України виключних випадків представництва інтересів держави не наводить, а також не зазначає конкретних законів, у яких ці підстави можуть бути визначені. Отже законодавець, не встановлюючи законодавчих обмежень щодо визначення виключних випадків, залишив вирішення цього питання на розсуд суб'єктів цих правовідносин, у першу чергу прокурорів.

При цьому офіційне тлумачення Конституції України та вирішення питання конституційності законів України здійснює Конституційний Суд України.

Професор, колишній суддя Конституційного Суду Литви Вітаутас Сінкявічюс зазначив, що Конституція підлягає тлумаченню, бо воно необхідне для уникнення або усунення непорозуміння, яке може виникнути за відсутності тлумачення. Лише сам текст Конституції може містити деякі нерівності, але не сама Конституція. За її текстом

завжди стоять цінності і те право, яке було створено, прийнявши Конституцію [2, с. 3, 1].

Конституційний Суд України в рішенні від 08.04.1999 № 3-рп/99 у справі № 1-1/99 (про представництво прокуратурою України інтересів держави в арбітражному суді) зазначив, що інтереси держави є оціночним поняттям. Прокурор у кожному конкретному випадку самостійно визначає з посиланням на законодавство, в чому саме відбулося чи може відбутися порушення матеріальних чи інших інтересів держави, обґрунтовує необхідність їх захисту та зазначає орган, уповноважений державою здійснювати відповідні функції у спірних відносинах [3].

Хоча вищезазначена справа стосувалась офіційного тлумачення положень ст. 2 Арбітражного процесуального кодексу України, нині нечинного, по суті Конституційний Суд України досліджував та встановлював підстави представництва прокуратурою інтересів держави. На наш погляд, його висновки і розуміння підстав представництва інтересів держави можуть застосовуватись і в розрізі тлумачення тих понять, які законодавцем закріплені у нині чинних ст. 131-1 Конституції України та ст. 23 Закону України «Про прокуратуру».

Конституційний Суд у рішенні від 05.06.2019 № 3-234/2018 (3058/18) виключні випадки називає застереженнями і зазначає, що стосовно повноваження прокуратури щодо представництва інтересів держави в суді в Основному Законі України міститься застереження «у виключних випадках і в порядку, що визначені законом», про такі випадки йдеться, зокрема, у частині 3 ст. 23 Закону України «Про прокуратуру» [4]. На думку Конституційного Суду України, це обумовлюється недопущенням свавільного втручання прокуратури у здійснення господарської та статутної діяльності юридичних осіб, досягнення цілей функціонування учасника відповідних правовідносин, виконання ним договірних зобов'язань тощо. При цьому на прокуратуру покладається обов'язок щодо обґрунтування необхідності такого втручання.

Таким чином припускаємо і вважаємо, що такі «застереження» мали на меті не обмеження прокуратури у здійсненні представницької функції, а лише встановлення певних особливостей її здійснення, зокрема недопущення втручання у певні господарські відносини.

Стефанчук М.М. також не вбачає наміру законодавця обмежити прокурора у здійсненні представництва шляхом застосування термінології «здійснення представництва у виключних випадках» [5, с. 40].

Що ж до правозастосування, то варто послатись на справу № 160/9125/22, де Верховний Суд зазначив, що виключними випадками, за умови настання яких прокурор може здійснювати представництво інтересів держави в суді, є порушення або загроза порушення

інтересів держави. Ключовим для застосування цієї норми є поняття «інтерес держави» (п. 31) [6].

Натомість в іншій справі Верховний Суд продемонстрував інакше бачення виключних випадків, зокрема у справі № 927/246/18 зазначив, що аналіз частини третьої ст. 23 Закону України «Про прокуратуру» дає підстави стверджувати, що прокурор може представляти інтереси держави в суді лише у двох виключних випадках: – якщо захист цих інтересів не здійснює або неналежним чином здійснює орган державної влади, орган місцевого самоврядування чи інший суб'єкт владних повноважень, до компетенції якого віднесені відповідні повноваження; – у разі відсутності такого органу (п. 25) [7].

На наш погляд, такі бачення виключних випадків є певною мірою однобокими, оскільки не відображають усіх випадків або їх складників.

Так, прихильники першої концепції поглядів, говорячи про виключні випадки як про порушення або загрозу порушення інтересів держави, не враховують, що саме по собі порушення або загроза порушення інтересів держави не є підставою для здійснення прокурором представництва, а лише якщо захист цих інтересів не здійснює або неналежним чином здійснює орган державної влади, орган місцевого самоврядування чи інший суб’єкт владних повноважень, до компетенції якого віднесені відповідні повноваження, а також у разі відсутності такого органу.

У прихильників же другої концепції, які вбачають лише два виключні випадки: у разі відсутності уповноваженого органу або нездійснення чи неналежного здійснення ним захисту інтересів держави, з поля зору випадає необхідність встановлення і доведення: наявності інтересів держави, порушення або загрози їх порушення.

Тому, на наш погляд, виключні випадки здійснення прокурором представництва необхідно розуміти як ті, що наразі передбачені ст. 23 Закону України «Про прокуратуру». Такі випадки передбачені як для представництва інтересів громадян, так і для представництва інтересів держави.

Незважаючи на те, що в Конституції України зазначено про представництво інтересів держави, у науковій юридичній літературі визнається можливість представництва прокурором інтересів громадян.

Так, Таможня О.О. зазначає, що виключення представництва прокурором інтересів громадян у судах з функцій прокуратури не можна розглядати як неможливість захисту інтересів громадян у судовому порядку крізь призму захисту інтересів держави (у тому числі захисту прав і свобод дітей, захисту прав територіальної громади чи невизначеного кола осіб на землю, її надра, безпечне для життя довкілля, доступ до інформації тощо) [8, с. 182].

Макосій Ю.Д. відзначає, що поряд з функцією підтримання державного обвинувачення прокурор здійснює і функцію представництва у суді. Особливістю останньої є те, що прокурор може представляти як інтереси держави, так і громадянина. Сутність представництва прокурора у цьому аспекті полягає відповідно до п. 1 статті 23 Закону України «Про прокуратуру» у «здійсненні процесуальних та інших дій, спрямованих на захист інтересів громадянина або держави, у випадках та порядку, встановлених законом» [9, с. 119].

При цьому доведення в суді підстав представництва та їх підтвердження судом створює для прокурора ніби нову додаткову стадію доказування. Тобто, окрім всіх інших дій та вимог щодо форми та змісту позовної заяви, яких мають дотримуватись усі позивачі, прокурор ще має зазначити з наданням відповідних доказів, наявність підстав для представництва, чого не робить жоден інший учасник процесу.

Слушною з цього приводу є думка Сухоноса В.В., який пропонує передбачити, зокрема у ЦПК України, конкретну статтю, яка б надавала прокурору право самому приймати рішення щодо наявності відповідних підстав [10, с. 173].

Зазначене відповідає і позиції судді Конституційного Суду України Первомайського О.О., який зазначає, що з 2016 року прокуратура є елементом системи правосуддя, а тому роль прокурора принципово важлива не лише в аспекті виконання визначених у Конституції України функцій прокуратури, а й в загальному механізмі захисту прав та свобод. У сучасній конституційній демократії статус прокурора максимально наближений до статусу судді, що вимагає гарантій незалежності прокурора та створення інших необхідних умов для ефективного функціонування органів прокуратури (п. 4) [11].

Отже, різноманіття думок та підходів до розуміння виключних випадків здійснення прокурорами представництва в суді свідчить про актуальність цього питання і необхідність його подальшого вивчення і вирішення задля підвищення ефективності не тільки представницької діяльності органів прокуратури, а для загалом спроможності усієї правозахисної системи держави: судової влади, органів юстиції та системи правоохоронних органів.

Література:

1. Конституція України: Закон України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text (дата звернення: 11.05.2024).

2.Текст виступу Вітаутаса Сінкявічюса. URL: https://www.google.com/url?sa=i&url=https%3A%2F%2Fccu.gov.ua%2Fsit

es%2Fdefault%2Ffiles%2Fndf%2FVytautas%2520Synkyavychus.doc&psig=AOvVaw3u5qcZwVKW8hW6bJKAQY9&ust=1715669989508000&source=images&cd=vfe&opi=89978449&ved=0CAUQn5wMahcKEwjAufKQh4qGAxUAAAAAHQAAAAAQBA дата звернення:12.05.2024).

3. У справі за конституційним поданням Вищого арбітражного суду України та Генеральної прокуратури України щодо офіційного тлумачення положень статті 2 Арбітражного процесуального кодексу України (справа про представництво прокуратурою України інтересів держави в арбітражному суді): Рішення Конституційного Суду України від 8 квітня 1999 року № 3-рп/99. *ОВУ*. 1999. № 15. Ст. 614.

4.У справі за конституційною скаргою акціонерного товариства «Запорізький завод феросплавів» щодо відповідності Конституції України (конституційності) положення пункту 13 частини першої статті 17 Закону України «Про Національне антикорупційне бюро України»: Рішення Конституційного Суду України від 05.06.2019 № 4-р(II)/2019 у справі № 3-234/2018(3058/18). URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/va04p710-19#Text (дата звернення 11.05.2024).

5. Стефанчук М.М. Категорія «виключні випадки» в контексті реалізації прокуратурою України функції представництва. *Вісник Національної академії прокуратури України*. 2016. № 4. С. 36–42.

6. Постанова Верховного Суду від 29.08.2023 у справі № 160/9125/22. URL: https://reyestr.court.gov.ua/Review/113101777 (дата звернення: 13.05.2024).

7. Постанова Верховного Суду від 06.02.2019 у справі № 927/246/18. URL: https://reyestr.court.gov.ua/Review/79687723 (дата звернення: 13.05.2024).

8. Таможня О. О. Представництво інтересів держави в адміністративному судочинстві: особливості та проблеми нормативно-правового регулювання. *Підприємництво*. *Господарство і право*. *Серія* : *Адміністративне право і процес*. 2020 № 4.С. 178–185.

9. Макосій Ю.Д. Роль прокуратури в механізмі захисту прав людини: Європейський досвід та Україна : дис. … д-ра філософії : 081, Ужгород, 2022. 199 с.

10. Сухонос В. В. Прокуратура в системі державних органів України: теоретичний аналіз сучасного стану та перспектив розвитку : монографія.Суми : ВТД «Університетська книга», 2008. 448 с.

11. Окрема думка (збіжна) судді Конституційного Суду України Первомайського О. О. у справі у справі № 3-5/2022(9/22) за конституційною скаргою Василенка С. М. щодо відповідності Конституції України (конституційності) пункту 6 розділу II «Прикінцеві і перехідні положення» Закону України «Про внесення змін до деяких законо-

давчих актів України щодо першочергових заходів із реформи органів прокуратури» (щодо гарантій незалежності прокурора). URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/na01d710-23#Text (дата звернення 13.05.2024).

ВІЙСЬКОВА ПОЛІЦІЯ ЯК НОВИЙ ОРГАН ВІЙСЬКОВОЇ ЮСТИЦІЇ: ПРОБЛЕМИ НОРМАТИВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ

Кузнецова Л. О.
кандидат юридичних наук,
ст. викладач кафедри кримінального права
Національної академії внутрішніх справ
м. Київ, Україна

Сучасне правове забезпечення національної безпеки вимагає системного впливу права на усі процеси, що пов'язані із захистом національних інтересів від актуальних загроз, у тому числі від загроз воєнного характеру. Наше суспільство сьогодні зіткнулося з проблемою виокремлення військової сфери у системі соціальних комунікацій через професіоналізацію відносин, яка обумовлена особливими характеристиками такої діяльності, спрямованої на забезпечення воєнної безпеки [2, с. 216]. Однак в умовах військової агресії росії проти України, в нашій державі досі не існує повноцінної системи органів Військової юстиції. На це звертають увагу як науковці, такі практики [4, с. 5]. Зокрема цю ідею підтримує Голова Верховного Суду Станіслав Кравченко, який вважає, що в Україні слід створити систему військової юстиції, але, водночас ефективна реалізація цієї ініціативи потребуватиме певного часу [5].

Слід зауважити, що в умовах євроінтеграційних процесів та північноатлантичного курсу України важливими є міжнародні стандарти військової юстиції, які базуються на єдності таких чинників: «1) загальновизнані вимоги щодо дотримання прав і свобод людини у кримінальному процесі та відповідні цим вимогам принципи правосуддя; 2) спеціалізація предметної сфери, якою є воєнна сфера (сфера оборони), та необхідність у зв'язку з цим забезпечення бойової спроможності сил оборони щодо реалізації ними завдань, які стосуються захисту національних інтересів від воєнних загроз» [2, с. 218]. Тому видається надзвичайно актуальною потребою держави саме

створення Військової юстиції України, яка повинна бути взаємосумісна з відповідними структурами держав – членів Організації Північноатлантичного договору та реалізації стратегічного курсу України на набуття повноправного членства в Європейському Союзі та Організації Північноатлантичного договору, у відповідності до їх стандартів та процедур.

Для вирішення цієї проблеми народним депутатом України Людмилою Буймістер було підготовлено проект Закону України «Про організаційно-правові основи побудови та функціонування Військової юстиції України» від 13 вересня 2023 р. № 10042 (включено до порядку денного Верховної Ради України 6 лютого 2024 р. реєстр. № 3562-IX). Метою законопроєкту є «визначення головних напрямів загальнодержавної політики та організаційно-правові основи побудови та функціонування системи органів Військової юстиції України» [8].

Для досягнення вказаної мети в законопроекті запропоновано, зокрема: визначити поняття «система Військової юстиції України»; сформувати систему державних органів, які входять до Військової юстиції України (Військова поліція; військова контррозвідка та орган досудового розслідування державного органу спеціального призначення з правоохоронними функціями, який забезпечує державну безпеку України; військова прокуратура; військова адвокатура; військовий суд); передбачити інформаційне, матеріальне, матеріально-технічне забезпечення, підвищення кваліфікації, науково-дослідне забезпечення діяльності цієї системи; унормувати соціальний і правовий захист військовослужбовців і працівників вказаної системи; визначити систему контролю та нагляду за діяльністю системи Військової юстиції України.

Серед вказаних важливих пропозицій, нашу увагу привернула ідея створення Військової поліції як центрального органу виконавчої влади із спеціальним статусом. Слід відмітити, що сьогодні в умовах воєнного стану черговий раз загострюється наукова дискусія щодо утворення Військової поліції. Як відомо, особливістю утворення Військової поліції в Україні є пропозиція створити її на базі Військової служби правопорядку в Збройних силах України. На сьогодні Служба правопорядку є складовою Збройних сил України і не має функцій автономного органу досудового розслідування, а тому головним напрямом її діяльності є запобігання правопорушенням [7]. Такі наукові пропозиції мають нормативні засади. Пригадаймо, що реформування Військової служби правопорядку у Збройних Силах України у Військову поліцію це завдання 5.7. Стратегічного оборонного бюлетеня України (затверджений Указом Президента України від 17 вересня 2021 року № 473/2021) [11]. Для цього пропонується надати Військовій

поліції слідчі та оперативно-розшукові функції. Реалізація визначених завдань і заходів Стратегічного оборонного бюлетеня України забезпечить розвиток сил оборони до кінця 2025 року та визначить напрями подальшого розвитку.

У цьому контексті розглянемо окремі положення законопроекту щодо створення Військової поліції та з'ясуємо можливість їх майбутньої реалізації.

Як було зазначено законопроект пропонує створити військову поліцію, яка, зокрема має виявляти та попереджувати кримінальні правопорушення, а також розслідувати їх. Але здійснювати свою правоохоронну діяльність вона повинна у координації з Міністерством оборони України, хоча у повноваження військової поліції входить контроль за дотриманням законності у вказаному міністерстві. Це створює, на нашу думку, певний конфлікт інтересів. Таким чином формується певна замкнена система, де Міністерство оборони України фактично контролює саме себе [6].

У ч. 1 ст. 5 законопроекту військова поліція визначається як центральний орган виконавчої влади із спеціальним статусом, який забезпечує інтереси держави у військовій сфері із здійснення правоохоронної діяльності з попередження, виявлення, припинення, розслідування та розкриття злочинів, кримінальних проступків, віднесених до його підслідності. Як відомо, систему центральних органів виконавчої складі складають міністерства та інші центральні органи виконавчої влади, до яких відносять бюро, служби, агентства, інспекції (ч. 1 ст. 16 Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» від 17 березня 2011 р. № 3166-VI) [10]. У разі, якщо більшість функцій центрального органу виконавчої влади складають функції з проведення оперативно-розшукової діяльності та досудового розслідування кримінальних правопорушень, центральний орган виконавчої влади може утворюватися як бюро (ч. 2 ст. 17 Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» від 17 березня 2011 р. № 3166-VI) [10]. Тому слід погодитися з позицією Головного науково-експертного управління Верховної Ради України, що визначення нового запропонованого проектом державного органу як військової поліції є не зовсім вдалим [3]. Також відразу виникає питання щодо розмежування компетенцій Військової поліції та Державного бюро розслідувань (ДБР). Як відомо, ДБР підслідні військові кримінальні правопорушення, які з початку воєнного стану збільшилися кількісно більше ніж у 2 рази (у 2022 р. зареєстровано 13766 відповідних кримінальних проваджень, а у 2023 р. – 28666). Однак слідчі ДБР, на думку фахівців, не завжди можуть ефективно розслідувати такі кримінальні правопорушення через певні обмеження та проблеми під

час досудового розслідування на територіях активних бойових дій [1]. Тому слід підтримати науковців, які вважають, що військові кримінальні правопорушення повинні бути підслідні Військовій поліції [4, с. 5]. Однак, вважаємо доцільним зберегти підслідність ДБР щодо військових кримінальних правопорушень, які вчиняються військово-службовцями вищого офіцерського складу Збройних Сил України, Служби безпеки України, Державної прикордонної служби України, Державної спеціальної служби транспорту, Національної гвардії України та інших військових формувань, утворених відповідно до законів України (за аналогією з підслідністю окремих кримінальних правопорушень детективам НАБУ – абз. 8 п. 1 ч. 5 ст. 216 КПК України). Оскільки певна залежність Військової поліції від Міністерства оборони України, на нашу думку, може вплинути на об'єктивність розслідування певної категорії військовослужбовців-керівників.

Також у Прикінцевих положеннях законопроекту ставляться завдання Комітету з питань національної безпеки, оборони та розвідки, Комітету з питань правоохоронної діяльності, Комітету з питань правової політики Верховної Ради України протягом трьох місяців рекомендувати розробити та внести на розгляд Верховної Ради України законопроект про внесення змін та доповнень до Кримінального процесуального кодексу України, Закону України «Про національну безпеку України» та інших нормативних актів, які випливають з цього Закону, а Комітету з питань національної безпеки і оборони та розвідки, Комітету з питань правоохоронної діяльності Верховної Ради України протягом трьох місяців рекомендувати розробити та внести на розгляд Верховної Ради України законопроект про Військову поліцію. Ці пропозиції не узгоджуються з ч. 8 ст. 90 Закону України «Про Регламент Верховної Ради України» від 10 лютого 2010 р. № 1861-VI: «якщо для реалізації положень поданого законопроекту після його прийняття необхідні зміни до інших законів, такі зміни мають викладатися в розділі «Перехідні положення» цього законопроекту або в одночасно внесеному його ініціатором окремому законопроекті. До законопроекту додається перелік законів та інших нормативних актів, прийняття або перегляд яких необхідно здійснити для реалізації положень законопроекту в разі його прийняття» [9]. Вказані проблеми при створенні нормативної бази є типовими, але їх ігнорування призводить до критичних зауважень та знижує ймовірність реалізації законопроектів. Слід зауважити, що такі законопроекти, зважаючи на їх стратегічну цінність доцільно розробляти з урахуванням норм Закону України «Про правотворчу діяльність» від 24 серпня

2023 р. № 3354-IX. Цей Закон України хоча і не набрав чинності однак його положення є важливими для законопроектної діяльності.

Підсумовуючи викладене, можна зробити такі висновки:

1) реалізація стратегічного курсу України на набуття повноправного членства в Європейському Союзі та Організації Північноатлантичного договору потребує, зокрема створення Військової юстиції України;

2) система органів Військової юстиції України повинна мати відповідну нормативну основу, яка повинна бути створена з урахуванням норм Закону України «Про правотворчу діяльність» від 24 серпня 2023 р. № 3354-IX;

3) підтримана ідея щодо створення Військової поліції з підслідністю військових кримінальних правопорушень, окрім військових кримінальних правопорушень, які вчиняються військовослужбовцями вищого офіцерського складу Збройних Сил України, Служби безпеки України, Державної прикордонної служби України, Державної спеціальної служби транспорту, Національної гвардії України та інших військових формувань, утворених відповідно до законів України щодо яких повинна зберегтися підслідність ДБР.

Література:

1. Баганець О. Кульгаве правосуддя, або як в Україні розслідують військові злочини? *LexInform. Юридичний вісник України.* URL: https://lexinform.com.ua/dumka-eksperta/kulgave-pravosuddya-abo-yak-v-ukrayini-rozsliduyut-vijskovi-zlochyny/

2. Богуцький П.П. Система військової юстиції України: теоретико-прикладний аспект. *Інформація і право*. 2023. № 3(46). С. 215–223. URL: http://il.ippi.org.ua/article/view/287256

3. Висновок Головного науково-експертного управління на пропозиції на проект Закону України «Про Військову поліцію» від 15.02.2022 р. № 6569-1 Апарат Верховної Ради України. № 16/03-2022/58431 від 30.03.2022 р. URL: https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/pubFile/1251435

4. Військово-правова наука та освіта в Україні: уроки російсько-української війни : круглий стіл (Київ, 30 листопада 2023 р.). Київ : НДІ правотворчості та науково-правових експертиз НАПрН України, 2023. 11 с.

5. Голова ВС підтримує необхідність створення в Україні системи військової юстиції. *Укрінформ,* 28.09.2023. URL: https://www.ukrinform.ua/rubric-society/3767135-golova-vs-pidtrimue-neobhidnist-stvorenna-v-ukraini-sistemi-vijskovoi-usticii.html

6. Заболотна О. Справедливий суд для військових. Чи зможе законопроект про військову юстицію впоратися із завданням? URL: https://centreua.org/monitoring-rishen/spravedlyvyj-sud-dlya-vijskovyh-chy-zmozhe-zakonoproyekt-pro-vijskovu-yustytsiyu-vporatysya-iz-zavdannyam/

7. Марценюк О. Військовий правоохоронний орган та нова модель запобігання правопорушенням у військовій сфері. URL: https://www.pravda.com.ua/columns/2023/11/22/7429864/

8. Про організаційно-правові основи побудови та функціонування Військової юстиції України : Пояснювальна записка від 14 вересня 2023 р. до проекту Закону України від 13.09.2023 № 10042. URL: https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/pubFile/1982630

9. Про Регламент Верховної Ради України : Закон України від 10 лютого 2010 р. № 1861-VI. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1861-17#Text

10. Про центральні органи виконавчої влади : Закон України від 17 березня 2011 р. № 3166-VI. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3166-17#Text

11. Стратегічний оборонний бюлетень України : Указ Президента України від 17 вересня 2021 р. № 473/2021. URL: https://www.president.gov.ua/documents/4732021-40121

ПРАВОВІ АСПЕКТИ РЕФОРМУВАННЯ СУБ'ЄКТІВ ДЕРЖАВНОЇ РЕЄСТРАЦІЇ ТА НОТАРІАТУ: ПРОБЛЕМИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ

Нікітін В. В.
доктор юридичних наук, професор кафедри конституційного і адміністративного права Національного авіаційного університету, м. Київ, Україна

Правові аспекти реформування суб'єктів державної реєстрації та нотаріату: проблеми та перспективи

На сьогоднішній день інститути державної реєстрації (державна реєстрація актів цивільного стану громадян, державна реєстрація прав та бізнесу) та нотаріату перебувають на етапі активних процесів реформування та модернізації. Вони мають достатньо довгу історію становлення і функціонування в правовій системі України, а також є

надійним інструментарієм охорони прав і законних інтересів всіх учасників цивільного обороту. Проте правовий режим воєнного стану, який введений в Україні через повномасштабне вторгнення зі сторони рф, вносить свої корективи щодо динаміки правовідносин у сферах нотаріату та державної реєстрації.

Звичайно, що вже наявні певні переваги новел, що запроваджені у сферах нотаріату та державної реєстрації, через певні реформи, які реалізовуються Міністерством юстиції України, Нотаріальною палатою України, зокрема ліквідація системи «подвійної реєстрації», спрощення окремих дій у реєстраційному та нотаріальному провадженнях, їх уніфікація, створення системи державних гарантій охорони прав та законних інтересів у цих сферах, визначення чіткого кола осіб з відповідними повноваженнями щодо надання реєстраційних та нотаріальних послуг, забезпечення єдиного механізму здійснення нотаріальних та реєстраційних дій, перетворення систем нотаріату та державної реєстрації з фрагментарної на уніфіковану, запровадження системи позасудового оскарження у сферах державної реєстрації прав та бізнесу, надання дипломатичним установам України доступу до Державного реєстру актів цивільного стану громадян, і звичайно запровадження єдиної системи державної реєстрації через внесення відповідних відомостей до Єдиних та Державних реєстрів, відповідно визначених сфер.

Реформування системи нотаріату як комплексної проблеми має забезпечити такій процедурній складовій успішність та стабільне функціонування всієї системи загалом. Враховуючи потреби цивільного обігу, необхідно збагнути про актуальність порушеної теми, її науково-прикладний характер та безумовний зв'язок із практичною складовою у нотаріальному світогляді. Реформа нотаріату – передусім це реалізація прав громадян та бізнесу, ІТ-трансформація документообігу та забезпечення доступності нотаріальних дій, подолання корупції у сфері юстиції, створення надійного захисту від шахрайства, та нарешті перейти до стандартів Європейського Союзу.

Прагнення українського суспільства щодо дотримання усіма державними та приватними інституціями принципу верховенства права, демократичного устрою та домінування прав людини над публічними інтересами стає передумовами для подолання законодавчих та бюрократичних перепон зробить Український нотаріат сильнішим та більш згуртованим. Водночас всі позитивні надбання нотаріату України мають бути збережені, одночасно необхідно позбутися стандартів минулої епохи, застарілих, та таких, що можуть призвести до порушення прав, свобод та законних інтересів фізичних та юридичних осіб.

Нотаріат в Україні має публічно-правову природу свого походження, що має на меті подолання незадоволеності громадян України рівнем та якістю послуг у визначеній сфері та забезпечення найбільшої ефективності діяльності державних та приватних нотаріусів.

Перехід нотаріальної професії з самоврядування на саморегулювання є однією з концептуальних позицій сучасної реформи системи нотаріату. Тобто частина повноважень, які зараз має Міністерство юстиції України та його територіальні органи, будуть передані до професійної самоврядної організації нотаріусів – Нотаріальної палати України, зокрема, затвердження Кодексу професійної етики, які регламентують діяльність нотаріату, здійснення перевірок, визначення єдиного підходу щодо нотаріальної практики застосування законодавства, тощо. Разом з тим, Міністерство юстиції України зберігає за собою певні контрольні функції, зокрема формування державної політики у сфері нотаріату (нормативно-правове забезпечення), розгляд скарг, видача та анулювання свідоцтва про право на заняття нотаріальною діяльністю, контроль за збереженням нотаріального архіву, тощо.

Нотаріат України завжди готовий до змін та стоїть на захисті прав і законних інтересів громадян і бізнесу. Перехід нотаріату України до моделі «латинського нотаріату» дозволить підтримувати у професії високі стандарти, належний контроль та якість послуг.

Для реальних реформ у нотаріаті потрібні законодавчі зміни, а отже, політична воля, впроваджувати ці зміни, а не гальмувати розвиток. Метою децентралізації владних повноважень передбачається передати до Нотаріальної палати України функції контролю у сфері нотаріату, нагляду за діяльністю нотаріусів як суб'єктів первинного фінансового моніторингу, розширити можливості Нотаріальної палати України щодо організації підвищення професійного рівня та кваліфікації нотаріуса. Водночас, головним залишається почути позицію кожного нотаріуса щодо бажання мати самоврядну організацію з майже необмеженими повноваженнями та можливими проявами корупційних ризиків. Також однією з головних чинників реформування системи нотаріату в України є система «єдиного» нотаріату, тобто зникають у повному обсязі держані нотаріальні контори та державний нотаріус. В реаліях сьогодення, через повномасштабну війну в Україні та погіршення фінансового стану кожного громадянина України, що потребує, зокрема, в отриманні достатньо не дорогих за вартістю послуг у сфері нотаріату, це може призвести до негативних наслідків та взагалі не дасть можливість в отриманні та доступності послуг у сфері нотаріату.

Сучасна реформа системи нотаріату України передбачає також розширення переліку нотаріальних та інших дій, що вчиняються нотаріусами від імені держави; узаконення повноважень нотаріусів у сфері медіації, де нотаріус – медіатор; запровадження можливості попереднього забезпечення нотаріусом доказів; запровадження можливості позасудового встановлення нотаріусом фактів, що мають юридичне значення (реєстрація народження, усиновлення, шлюбу, розлучення) та фактичне проведення державної реєстрації актів цивільного стану громадян, але з обмеженим доступом; запровадження механізму використання нотаріусами ескроу-рахунків для здійснення транзакцій за договорами купівлі-продажу нерухомого майна і цінних паперів; законодавчо закріпити єдиний цикл відчуження нерухомості, корпоративних прав та їх державної реєстрації.

Важливим напрямком реформування системи нотаріату є зменшення паперового навантаження та перехід на е-ноатріат, тобто запровадження ІТ-технологій задля повноцінного ведення усіх паперових книг, реєстрів, журналів в електронній формі, і звичайно створення і повноцінне функціонування єдиного електронного реєстру нотаріальних дій.

Також варто зазначити, що цілеспрямована розбудова України як правової держави, а також її повноцінна інтеграція до високорозвиненої західноєвропейської спільноти передбачає проведення низки реформ в основних галузях і сферах національного суспільного життя з метою узгодження головних інститутів з вимогами, стандартами, встановленими Європейським Союзом. Так, ідеться про вдосконалення інститутів державної реєстрації прав та бізнесу. Довготривалий час після проголошення незалежності в Україні не приділялась належна уваги зазначеним інститутам, що спричинило високий рівень корупції та протиправної діяльності, зокрема рейдерство та шахрайство, попри, те, що за своїм призначенням вони орієнтовані на зміцнення режиму законності й правопорядку, гарантування прав та законних інтересів фізичних та юридичних осіб.

Проте протягом останніх років були зроблені вкрай важливі кроки в напрямі реформування механізмів захисту речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень та бізнесу, з метою швидкого реагування та зменшення бюрократичного підходу реєстраційного провадження, позасудового регулювання наслідків державної реєстрації. Встановлено способи забезпечення законності та дисципліни відповідними органами публічної адміністрації, зокрема Міністерством юстиції України та його територіальними органами, за допомогою адміністративних засобів впливу задля ефективного функціонування державної реєстрації прав та бізнесу в Україні.

Недоліки правового регулювання у сферах державної реєстрації, а саме державної реєстрації актів цивільного стану громадян, державної реєстрації речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень та державної реєстрації юридичних осіб та фізичних осіб – підприємців в Україні, та і взагалі відсутність чітких регуляторів діяльності державних реєстраторів та нотаріусів в Україні, а також відсутність достатньої кількості комплексних наукових праць з цих питань, а з питань позасудового оскарження дій державного реєстратора/нотаріуса взагалі відсутні, актуалізують дослідження, присвячене вивченню загальних і специфічних аспектів, визначенню ключових проблем і можливих способів їх розв'язання.

Варто зауважити, що реєстраційне провадження, яке здійснюється державними реєстраторами та нотаріусами, а також повноваження вказаних осіб значно змінились у зв'язку із запровадженням в Україні правового режиму воєнного стану.

Виходячи з аналізу повноважень нотаріусів/державних реєстраторів у сфері державної прав у період дії в Україні правового режиму воєнного стану, варто звернути увагу на окремі положення законодавства України та можливість їх застосування у співвідношенні з реаліями сьогодення – захист України від збройних дій країни-агресора, зокрема щодо направлення запитів на перевірку інформації щодо підтвердження факту реєстрації прав на об'єкти нерухомого майна, реєстрація яких проведена відповідними суб'єктами до 01 січня 2013 року [1].

Окремою складовою, що потребує додаткового опрацювання та перегляду, є доступ до професії державного реєстратора, що обтяжений додатковим визначенням рівня професійної компетентності шляхом складання окремого тестування на знання профільного законодавства.

Отже, під час запровадження реформ у сферах нотаріату та державної реєстрації мають бути враховані всі ризики та наслідки, що не повинні вплинути на якість та доступність послуг, як для громадян, так і для представників бізнесу.

Література:

Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень: Закон України від 01 липня 2004 року № 1952-IV. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1952-15#Text

ДІЯЛЬНІСТЬ КОНСТИТУЦІЙНОГО СУДУ УКРАЇНИ В УМОВАХ ВОЄННОГО СТАНУ

Совгиря О. В.
доктор юридичних наук, професор,
суддя Конституційного Суду України

Після 24 лютого 2022 року кожен державний орган зіткнувся зі специфікою діяльності в умовах воєнного стану. Однак, попри всі складнощі війни, публічна влада змогла акумулювати всі зусилля на відсічі ворогу. Конституційний Суд України у своїх рішеннях також напрацював чимало позицій, безпосередньо або опосередковано спрямованих на захист суверенітету та територіальної цілісності України, зокрема забезпечення соціального захисту громадян України, які перебувають на службі у Збройних Силах України та в інших військових формуваннях.

Для початку хотілося б нагадати, що збройна агресія російської федерації проти України була розпочата не у 2022 році, а 10 років тому – 20 лютого 2014 року, коли частина території України (Автономна Республіка Крим і місто Севастополь) була анексованою, а деякі райони Донецької та Луганської областей – тимчасово окупованими. І окремі рішення Конституційного Суду України ще до початку повномасштабного вторгнення вже були дотичні до збройної агресії російської федерації проти України.

Так, у *Рішенні від 16 липня 2019 року № 9-р/2019* Конституційний Суд України, розглядаючи справу про засудження комуністичного та націонал-соціалістичного (нацистського) тоталітарних режимів в Україні та заборону пропаганди їхньої символіки, звернув увагу на концепцію «демократії, здатної захистити себе» (войовнича демократія, militant democracy): «З огляду на історію становлення української незалежної держави, історичний контекст та загрози, що постали перед нею у зв'язку з тимчасовою окупацією частини її території, Україна має право обстоювати конституційні принципи, у тому числі й шляхом заборони пропаганди тоталітарних режимів та використання їхньої символіки» (*абзац другий пункту 11 мотивувальної частини*).

А в *Рішенні від 21 грудня 2021 року № 3-р/2021* Конституційний Суд України виклав таку юридичну позицію: «З огляду на те, що з 2014 року держава-окупант грубо порушує норми міжнародного права, державний суверенітет і територіальну цілісність України, окупувала Автономну Республіку Крим, місто Севастополь та окремі райони Донецької й Луганської областей, а також з урахуванням загроз, які постають перед Україною як жертвою агресивної державної

політики Російської Федерації, центральні органи виконавчої влади України можуть мати відповідні дискреційні повноваження й здійснювати нормативне врегулювання порядку внесення особи до Переліку осіб, які створюють загрозу національній безпеці, зокрема, шляхом ухвалення підзаконних нормативних актів» (*абзац перший пункту 5 мотивувальної частини*).

Після 24 лютого 2022 року Конституційний Суд України інколи посилався на обставини війни для належного мотивування своїх рішень, а також на факт уведення в Україні воєнного стану як підставу для відтермінування втрати чинності положень правових актів, визнаних неконституційними.

Так, уже в першому ухваленому після початку повномасштабного вторгнення *Рішенні від 6 квітня 2022 року № 1-р(II)/2022* (справа про посилений соціальний захист військовослужбовців) Конституційний Суд України зважив на реалії, пов'язані зі збройною агресією російської федерації проти України, роль Збройних Сил України та інших військових формувань в обороні Української держави, її суверенітету, незалежності та територіальної цілісності: «Відповідні конституційні принципи є осердям конституційного ладу України, тож від їх захисту залежить його втілення загалом, зокрема й гарантованих Конституцією України прав і свобод людини і громадянина» (*пункт 5 мотивувальної частини*). Також Конституційний Суд України зазначив: «В умовах воєнного стану держава зобов'язана мобілізувати всі доступні їй ресурси для посилення своєї обороноздатності та відсічі збройної агресії Російської Федерації проти України. Відтак усебічна підтримка військовослужбовців Збройних Сил України є одним із засобів розширення оборонних можливостей держави» (*абзац другий підпункту 5.2 пункту 5 мотивувальної частини*).

У *Рішенні від 12 жовтня 2022 року № 7-р(II)/2022* Конституційний Суд України, розглядаючи справу щодо соціальних гарантій для захисників і захисниць України, висловив таку позицію: «Зі змісту частин першої, другої, п'ятої статті 17 Конституції України у їх взаємозв'язку з частиною першою статті 46, частиною першою статті 65 Основного Закону України випливає конституційний обов'язок держави надати спеціальний юридичний статус громадянам України, які перебувають на службі у Збройних Силах України та в інших військових формуваннях, членам їхніх сімей, а також особам, що збройно захищають суверенітет, територіальну цілісність та недоторканність України під час агресії Російської Федерації проти України, розпочатої у лютому 2014 року, із забезпеченням відповідно до цього статусу соціальних гарантій високого рівня» (*абзац шостий підпункту 2.3 пункту 2 мотивувальної частини*).

Конституційний Суд України розглядав й інші справи, пов'язані зі специфікою діяльності держави в умовах воєнного стану, окрім тих, що стосуються соціальних прав військовослужбовців.

Наприклад, у *Рішенні від 27 грудня 2022 року № 4-р/2022* (справа щодо повної назви релігійних організацій) Конституційний Суд України врахував «не лише ймовірні (гіпотетичні) ризики, що могли існувати під час ухвалення [оспорюваного Закону], а й реальні наслідки та загрози від діяльності релігійних організацій (об'єднань), керівний центр (управління) яких знаходиться за межами України в державі, яка законом визнана такою, що здійснила військову агресію проти України та/або тимчасово окупувала частину її території, в умовах широкомасштабної збройної агресії Російської Федерації проти України, посягання на її суверенітет, територіальну цілісність та життя людей» (*абзац другий підпункту 3.3 пункту 3 мотивувальної частини*). Конституційний Суд України підкреслив: «Конституція України та низка міжнародних договорів, згоду на обов'язковість яких надала Верховна Рада України, які стали частиною національного законодавства України, допускають можливість обмежувати права людини за певних обставин та умов. До таких обставин належать акти збройної агресії, які ставлять під загрозу не лише територіальну цілісність держави, що зазнала збройного нападу, її політичну незалежність, державний суверенітет, а й існування самої держави, що є об'єктом агресії, як такої» (*абзац третій підпункту 4.9 пункту 4 мотивувальної частини*). Тож той факт, що ухвалення Рішення відбулося в умовах введеного в Україні воєнного стану, під час боротьби Українського народу проти агресії російської федерації, обумовив висновок Конституційного Суду України про пропорційність і конституційність застосованих згідно з оспорюваним у цій справі Законом заходів.

Також у контексті висвітлення специфіки роботи Конституційного Суду України в умовах воєнного стану варто звернути увагу на строки втрати чинності норм права, визнаних неконституційними. За загальним правилом, втіленим у статті 91 Закону України «Про Конституційний Суд України», акти, які визнані неконституційними, втрачають чинність з дня ухвалення Конституційним Судом відповідного рішення.

Проте під час дії воєнного стану Конституційний Суд України неодноразово користувався правом відтермінувати втрату чинності норм права, визнаних неконституційними: або на визначений строк (три або шість місяців із дня ухвалення Судом рішення), або на невизначений строк (зазначаючи, що чинність акта втрачається через три місяці з дня припинення чи скасування в Україні воєнного стану).

Так, у *Рішенні від 23 грудня 2022 року № 3-р/2022* Конституційний Суд України вказав, що для дотримання балансу приватних інтересів суб'єкта права на конституційну скаргу та інших осіб, яким надано право на призначення пенсії на підставі норми Закону України «Про державну службу», і публічного інтересу в збереженні збалансованості Державного бюджету України під час дії в Україні воєнного стану, на підставі аналізу статей 3, 8, 24, 46, 64, 95 Основного Закону України в їх посутньому взаємозв'язку доцільно відтермінувати втрату чинності положенням закону, визнаним неконституційним (*абзац другий пункту 6 мотивувальної частини*).

У *Рішенні від 20 грудня 2023 року № 11-р(II)/2023* (справа щодо особистого і сімейного життя особи, засудженої до довічного позбавлення волі) Конституційний Суд України висловився за доцільне відтермінувати втрату чинності окремими положеннями Кримінально-виконавчого кодексу України «з огляду на статті 3, 8, 21, 24, 23, 28, 32, 64 Конституції України в їх посутньому взаємозв'язку, для дотримання балансу між захистом конституційних прав на повагу до гідності людини, на вільний розвиток нею своєї особистості, на недоторканність особистого та сімейного життя засуджених до довічного позбавлення волі осіб та публічним інтересом, який полягає у важливості гарантування суспільної безпеки та охорони громадського порядку, особливо під час дії в Україні воєнного стану» (*абзац другий пункту 5 мотивувальної частини*).

А в нещодавньому *Рішенні від 3 квітня 2024 року № 4-р(I)/2024* Конституційний Суд України, «зважаючи на складну фінансово-економічну ситуацію, спричинену умовами воєнного стану, посяганням на територіальну цілісність та державний суверенітет України, ураховуючи першочергову потребу забезпечення національної безпеки України для збереження справедливого балансу між інтересами особи та суспільства й уникнення надмірного навантаження на державний бюджет України», вирішив відтермінувати втрату чинності нормою, визнаною неконституційною, на період у три місяці з дня припинення чи скасування воєнного стану (*абзац другий пункту 5 мотивувальної частини, пункт 2 резолютивної частини*).

Отже, з моменту початку повномасштабного вторгнення Конституційний Суд України відчув на собі специфіку діяльності в умовах воєнного стану: це стосується як організаційних змін, зокрема розгляду справ переважно в порядку письмових проваджень, так і вимушеної тенденції відтермінування втрати чинності визнаних неконституційними положень правових актів. Суд сконцентрував свою діяльність першочергово на необхідності розгляду окремих категорій справ, зокрема щодо посиленого соціального захисту військовослужбовців.

Насамкінець, Конституційний Суд України враховує потребу злагоджених дій зі всіма органами державної влади, передусім парламентом, які повинні мати достатній час для того, щоб привести свої акти у відповідність з Конституцією України, скоригувати певну політику, здійснити відповідні економічні розрахунки для належного виконання рішень органу конституційної юрисдикції.

СУДДІВСЬКЕ ВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ: QUO VADIS?

Стефанчук М. М.
докторка юридичних наук, професорка
професорка кафедри юстиції
Навчально-наукового інституту права
Київського національного університету
імені Тараса Шевченка
м. Київ, Україна

Визначальними чинниками, що визначають напрями реформування системи правосуддя в Україні на сучасному етапі є досягнення Українською державою критеріїв, що визначають її перспективу щодо членства в Європейському Союзі. У системі правосуддя такими критеріями, поміж інших, було окреслено необхідність «наведення ладу» в організації та функціонуванні органів суддівського врядування – Вищої кваліфікаційної комісії суддів України (далі – ВККС) та Вищої ради правосуддя (далі – ВРП), а також підвищення інституційної та функціональної спроможності подібних за правовою природою органів в системі прокуратури.

Попри те, що запровадження в систему правосуддя моделі Судових та Прокурорських рад було свідомим вибором Української держави, що був обумовлений, зокрема, і сприйняттям кращих іноземних практик, трансформованих з часом в європейські стандарти функціонування подібних інституцій в системах правосуддя [1; 2; 3], їхнє впровадження в національні моделі судових систем – не є імперативною вимогою, про що свідчить досвід держав, які не впровадили таку модель Судової ради, а послуговуються іншими моделями, зокрема судової сервісної служби або моделлю, за якої більшість повноважень, як управлінських, так і пов'язаних із суддівською кар'єрою, зосереджені в Міністерстві юстиції [4, с. 504], що не

вплинуло негативно на рівень легітимності систем правосуддя у таких державах. Ба більше, дослідники зауважують також про незначний зв'язок між існуванням Судових рад в системі правосуддя та якістю демократії, незалежно від способу формування Судових рад, оскільки, саме по собі створення та спосіб формування таких рад не має ні позитивної, ні негативної кореляції з якістю демократії. Водночас аналіз кореляції з якістю демократії формально незалежних і залежних Судових рад, при використанні валового внутрішнього продукту на душу населення як контрольної змінної, дає можливість дослідникам сформувати висновок про те, що при рівних рівнях економічного розвитку (вимірюваного валового внутрішнього продукту на душу населення) не проявляється значущих кореляцій між будь-якою моделлю суддівського врядування та будь-яким індексом якості демократії [5, с. 43].

Слід зауважити, що модифікація моделей Судових рад визначається, передусім, способом формування їхнього персонального складу. За цим критерієм, а також залежно від їхнього зв'язку з виконавчою, законодавчою та судовою владою, Судові ради можуть відповідати одній із таких концепцій: (1) контрольована суддями Судова рада, яка є самоврядним представником судової гілки влади; (2) контрольована політиками Судова рада, яка формально представляє судову владу, але де-факто контролюється політичними акторами; (3) міжгалузева Судова рада, яка працює як координаційна інституція, що представляє всі три традиційні гілки влади; і (4) Судова рада як четверта гілка влади, яка є незалежною від будь-якої з інших гілок влад [6, с. 17].

В Україні органи, що за правовою природою втілюють в собі модель Судових Рад, наділені змішаним правовим статусом. Для ВРП – це правовий статус органу державної влади та органу суддівського врядування; для ВККС – державного органу та органу суддівського врядування. Таким чином, законодавець надав ВРП у однойменному законі статус органу державної влади, вірогідно – судової, з огляду на визначення законодавцем органів суддівського врядування складовими елементами системи забезпечення функціонування судової влади (ч. 1. ст. 147 Закону України «Про судоустрій і статус суддів»), попри те, що участь у формуванні її персонального складу беруть представники законодавчої гілки влади, Президент, органи прокурорського та адвокатського самоврядування, юридичної наукової спільноти, що робить, принаймні, дискусійним, твердження про можливість віднесення ВРП до якоїсь із гілок влади. Ба більше, найбільш істотною ознакою органу державної влади у науковій юридичній літературі виокремлюють наділення його повноваженнями державно-владного характеру, що в практичній площині втілюється у виданні від імені

держави юридично обов'язкових нормативних та індивідуальних актів, у здійсненні ними нагляду за дотриманням вимог, що містяться в них, а також у забезпеченні й захисті від порушень певних відносин, у тому числі, засобами державного примусу [7, с. 12].

На противагу, ВККС – не наділена статусом органу державної влади, однак наділена статусом державного органу. Варто нагадати, що членів ВККС призначає ВРП, однак участь у фактичному доборі кандидатів на посади членів ВККС беруть члени Конкурсної комісії – допоміжного органу, метою якого є сприяння ВРП у формуванні персонального складу ВККС. На формування персонального складу цієї Конкурсної комісії уповноважені органи суддівського, прокурорського, адвокатського самоврядування та представники наукової правничої спільноти, що з першого погляду так само створює підґрунтя для сумнівів стосовно можливості наділення такої інституції правовим статусом державного органу, принаймні, з огляду на виокремлену у науковій юридичній літературі таку характерну ознаку державного органу як побудова організаційної структури за принципом субординації [7, с. 12].

Таким чином, спільною ознакою органів, що втілюють собою національну модель Судової ради в Україні, є наділення їх правовим статусом органів суддівського врядування. Проте, законодавець, запровадивши у законодавстві цю правову категорію у судовій системі, не лише не запропонував законодавчої дефініції цієї правової категорії, ба більше – навіть не окреслив концептуального бачення щодо легітимної мети запровадження такої правової категорії на рівні пояснювальної записки до релевантних законопроектів, що дало поштовх для активної наукової розробки цієї правової категорії. Зокрема, на переконання С. Пушкаря, запроваджені законодавцем правові категорії «органи суддівського врядування та самоврядування» не наділені чітким юридичним змістом, що «… на практичному рівні певним чином виправдовує «розпорошення» організаційно-управлінських функцій судової системи між численними інституціями» [8, с. 80], з чим варто погодитися лише частково, з огляду на те, що законодавець запропонував, принаймні, концептуальне розуміння правової категорії «суддівське самоврядування» як самостійного колективного вирішення суддями питань, що стосуються захисту їхніх професійних інтересів та вирішення питань внутрішньої діяльності судів в Україні (ч. 1 ст. 126 Закону України «Про судоустрій і статус суддів»). Водночас варто погодитися із відсутністю чіткої правової визначеності стосовно змісту правової категорії «суддівське врядування». На цьому тлі у науковій юридичній літературі пропонується позитивно сприймати запровадження такої нової

правової категорії як «урядування» та розглядати її як елемент самобутності української державно-правової системи вже тому, що таким чином органи, на які покладено функції Судової ради в Україні, поіменував законодавець, «… надаючи їм у такий спосіб більш владне, управлінське забарвлення порівняно із поняттям самоврядування» [8, с. 81]. Таке твердження видається дискусійним, враховуючи вимоги засади правової визначеності, а також крізь призму сучасних законодавчих вимог до правотворчої діяльності, згідно з якими терміни, що вживаються у тексті нормативно-правового акта, повинні бути, серед іншого, однозначними та зрозумілими (ч. 3 ст. 35 Закону України «Про правотворчу діяльність»).

Таким чином, враховуючи необхідність виконання такого критерію євроінтеграційної перспективи України як вдосконалення та оптимізація системи суддівського врядування на основі незалежного та професійного функціонального аудиту, з огляду на інституційну складність цієї системи, видається перспективним концептуальна розробка та законодавче визначення дефініції «суддівське врядування», що і повинно визначати напрями подальших наукових досліджень.

Література:

1. Opinion no.10 (2007) of the CCEJ to the attention of the Committee of Ministers of the Council of Europe on the Council for the Judiciary at the service of society (Strasbourg, 21–23 November 2007). URL: https://rm.coe.int/168074779b (дата звернення: 16.05.2024).

2. Opinion n°24 (2021) of the CCEJ on the evolution of the Councils for the Judiciary and their role in independent and impartial judicial systems (Strasbourg, 5 November 2021). (Strasbourg, 21-23 November 2007). URL: https://rm.coe.int/opinion-no-24-2021-of-the-ccje/1680a47604 (дата звернення: 16.05.2024).

3. CCPE Opinion No. 18 (2023) on Councils of Prosecutors as key bodies of prosecutorial self-governance. URL: https://rm.coe.int/opinion-no-18-2023-final/1680ad1b36 (дата звернення: 16.05.2024).

4. Castillo-Ortiz P. The politics of implementation of the judicial council model in Europe. *European Political Science Review*. 2019; 11 (4): 503–520. doi: 10.1017/S1755773919000298

5. P Castillo-Ortiz. Judicial Governance and Democracy in Europe (*SpringerBriefs in Law)*. URL: https://doi.org/10.1007/978-3-031-20190-5 (дата звернення: 16.05.2024).

6. Kosař D, Šipulová K, Kadlec O. The Case for Judicial Councils as Fourth-Branch Institutions. European Constitutional Law Review. 2024; 20 (1): 82–119. doi:10.1017/S1574019624000038.

7. Гринь О. Д. Орган державної влади як складова державного апарату. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Сер. : Юриспруденція*. 2014. № 11. Т. 1. С. 11–13.

8. Пушкар С. І. Роль Вищої ради правосуддя у забезпеченні незалежності судової влади : дис. ... д-ра філософії : 081 Право. Одеса, 2023. 247 с.

РЕФОРМУВАННЯ ВІЙСЬКОВОЇ СЛУЖБИ ПРАВОПОРЯДКУ У ВІЙСЬКОВУ ПОЛІЦІЮ: ТЕОРЕТИКО-ПРИКЛАДНІ ТА ЗАГАЛЬНОПРАВОВІ АСПЕКТИ

Ткаченко А. О.
викладач кафедри права
Навчально-наукового інституту,
провідний фахівець навчально-методичного відділу
Дніпровського гуманітарного університету
м. Дніпро, Україна

Ткаченко П. І.
аспірант кафедри кримінально-правових дисциплін
Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ
Міністерства внутрішніх справ України,
член Асоціації правників України
м. Дніпро, Україна

На сьогоднішній день у складі Збройних Сил України з 2002 року здійснює правоохоронну діяльність Військова служба правопорядку, яка покликана підтримувати порядок в армії та запобігати кримінальним правопорушенням вчинених військовослужбовцями. Питання створення військової поліції набуло широкої дискусії серед науковців-правників, практикуючих юристів, правоохоронців-практиків.

Концепцією реформування кримінальної юстиції з 2008 року передбачалось реформування Військової служби правопорядку у Військову поліцію та наділення останньої компетенціями здійснення досудового розслідування у кримінальних справах пов’язаних з військовою злочинністю. Так, Указом Президента України № 240/2016 «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 20 травня 2016 року «Про Стратегічний оборонний бюлетень

України» оперативною ціллю визначено реформування Військової служби правопорядку у Військову поліцію із нормативно-правовим регулюванням, закріпленням загальної структури, основних функцій, із наділенням права провадити досудове розслідування в кримінальних справах, передусім пов'язаних із злочинами проти встановленого порядку несення або проходження військової служби де спеціальним суб'єктом вчинення злочину є військовослужбовець, а також інших кримінальних правопорушеннях де фігурантом є саме військова особа. Крім того, реформований орган мав наділитись процесуальним правом здійснювати оперативно-розшукову діяльність у відповідності до вимог чинного законодавства [1].

На сьогоднішній день існує декілька законопроектів щодо створення правоохоронного органу, який буде забезпечувати правопорядок у Збройних Силах України та інших військових формуваннях утворених відповідно до законів України. Так, проект Закону України «Про Державне бюро військової юстиції» № 6569 від 28.01.2022 та проект Закону України «Про Військову поліцію» № 6569-1 від 15.02.2022 перебувають на опрацюванні в комітеті Верховної Ради України з питань правоохоронної діяльності [2; 3].

Серед ключових аргументів, які можливо висунути на користь створення військової поліції безумовно є наділення повноваженнями здійснювати оперативно-розшукову діяльність та провадити досудове розслідування, оскільки діюча сьогодні Військова служба правопорядку не уповноважена здійснювати досудове розслідування у справах щодо військових кримінальних правопорушеннях, а разом з цим й оперативно-розшукові заходи, негласні слідчі (розшукові) дії, тощо.

Разом з тим, повноваження Військової служби правопорядку здебільшого застосовуються до військовослужбовців Збройних Сил України, в той час, як Військова поліція зможе здійснювати досудове розслідування, а разом з цим й оперативно-розшукові заходи до військовослужбовців, як Збройних Сил України так і Національної гвардії України, Державної прикордонної служби України, Державної спеціальної служби транспорту України та інших військових формувань утворених відповідно до законів України, оскільки вищезгаданим законопроектом передбачається, що до підслідності органу досудового розслідування Військової поліції будуть належати злочини проти встановленого порядку несення або проходження військової служби, спеціальним суб'єктом яких є саме військовослужбовці вищевказаних військових формувань [5, с. 277].

Так, згідно з ч. 1 ст. 6 проекту Закону України «Про Військову поліцію», військова поліція складається з: 1) центрального апарату, до якого входять департамент розслідувань та спеціальної превенції,

департамент військової поліції, підрозділ внутрішнього контролю та підрозділ забезпечення діяльності; 2) головних зональних управлінь та їх місцевих управлінь; 3) спеціальних підрозділів; 4) гауптвахт; 5) дисциплінарних батальйонів; 6) тренінгових центрів. Зважаючи на вищевикладене, можливо дійти попереднього висновку, а саме здійснення превенції серед військовослужбовців означає реалізацію профілактики, запобігання та попередження військової злочинності з огляду на кримінологічні дослідження. Орган досудового розслідування на ряду із оперативними підрозділами є комплексом забезпечення проведення якісного та неупередженого розслідування в кримінальних справах пов'язаних з військовою злочинністю, оскільки відсутня потреба слідчого на підготовку доручення оперативному підрозділу іншого правоохоронного органу. Наявність підрозділу внутрішнього контролю виступає певною гарантією належного виконання покладених обов'язків на співробітників в першу чергу тих, котрі здійснюють досудове розслідування, дізнання та оперативно-розшукову діяльність.

Теоретично-прикладним обґрунтуванням створення військової поліції можна визначити суспільно-політичні передумови серед яких найважливішими є необхідність зміцнення обороноздатності України шляхом утвердження режиму законності діяльності військових формувань, організації профілактики та боротьби зі злочинністю, зміцнення гарантій соціального та правового захисту військовослужбовців та інших громадян і людей, підвищення правової культури військовослужбовців. Серед діалектично пов'язаних із суспільно-політичними організаційно-правових передумов – наявність прогалини в системі державних правоохоронних органів відповідальних за встановлення правового режиму на територіях військових частин і серед військовослужбовців, які виконують службові обов'язки. У зв'язку з цим, наведення у військах твердого статутного порядку і зміцнення законності ускладнюється: продовжуються нестатутні відносини між військовослужбовцями, самовільні залишення військових частин, поширюється зловживання серед начальницького складу військових формувань, інші протиправні прояви. Створення Військової поліції є об'єктивною необхідністю для успішної реалізації програм державного та військового будівництва, для створення в Україні сучасної дієздатної системи державних правоохоронних органів. У свою чергу, Військова поліція України повинна стати озброєним державним правоохоронним органом міжгалузевої компетенції, який забезпечує законність діяльності Збройних Сил та інших військових формувань України [4, с. 44].

Отже, зважаючи на вищевикладене можливо зазначити, що створення правоохоронного органу, котрий буде покликаний забезпечувати правопорядок в лавах армії є позитивним кроком на шляху забезпечення обороноздатності та правопорядку серед військовослужбовців. Безумовно ми погоджуємось із зауваженнями та пропозиціями, які мають місце в науково-експертних висновках щодо запропонованих проектів законів. Водночас, зважаючи на сьогоденні виклики варто зауважити, що Військова служба правопорядку у Збройних Силах України має належним чином забезпечувати покладені на неї завдання, зокрема виявляти причини, передумови і обставини кримінальних правопорушень, вчинених у військових частинах та на військових об'єктах; оперативно здійснювати розшук осіб, які самовільно залишили військові частини або місця служби та ефективно запобігати вчиненню кримінальних та інших правопорушень у Збройних Силах України та інших військових формуваннях утворених відповідно до законів України.

На сьогоднішній день, актуальна проблема реформування Військової служби правопорядку у Військову поліцію з огляду на теоретико-прикладні та загальноправові аспекти є підґрунтям для подальших наукових досліджень.

Література:

1. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 20 травня 2016 року «Про Стратегічний оборонний бюлетень України»: Указ Президента України від 20 травня 2016 року № 240/2016. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/240/2016 (Дата звернення: 12.05.2024).

2. Про Державне бюро військової юстиції: Проект Закону України від 28.01.2022 року № 6569. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=73676.2 (Дата звернення: 12.05.2024).

3. Про Військову поліцію: Проект Закону України від 15.02.2022 року № 6569-1 URL: https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/390013 (Дата звернення: 12.05.2024).

4. Кузьмич І.І. Загальнотеоретичні аспекти створення військової поліції для забезпечення законності в Збройних Силах України. *Юридичний вісник*. 2020. № 4(57). С. 41–46.

5. Татаренко Г. В., Денисенко Г. О. Перспективи створення Військової поліції в Україні. *Науковий журнал Актуальні проблеми права: теорія і практика*. № 2(46). 2023. С. 271–282.

РОЛЬ ТА ЗНАЧЕННЯ МАТЕРІАЛЬНО-ТЕХНІЧНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ СУДІВ ПРИ ЗДІЙСНЕННІ ПРАВОСУДДЯ В УКРАЇНІ

Устинова І. П.
кандидат юридичних наук, доцент, професор кафедри конституційного та адміністративного права Національного авіаційного університету м. Київ, Україна

Толкачова І. А.
кандидат юридичних наук, доцент кафедри конституційного та адміністративного права Національного транспортного університету м. Київ, Україна

Створення незалежного, справедливого, ефективного та прозорого правосуддя є одним із найважливіших завдань соціальної, демократичної та правової держави, оскільки воно сприяє належному забезпеченню прав та свобод людини, гармонізації суспільних відносин, стійкому економічному зростанню.

Судова реформа в Україні – це процес змін, спрямований на підвищення ефективності та незалежності судової гілки влади у державі. Через запровадження воєнного стану в Україні пригальмувалась і судова реформа, хоча ми все ж бачимо її рух. В рамках цієї реформи вживаються різні заходи: покращення процедур призначення та підвищення кваліфікації суддів, запровадження електронних сервісів для покращення доступу до правосуддя, скорочення можливості корупції та втручання політичних структур у судові рішення, забезпечення доступності юридичної допомоги для громадян тощо. Ці зміни спрямовані на підвищення довіри суспільства до судової системи та ефективності й незалежності правосуддя в Україні. В рамках реформи було ухвалено низку законів – про утворення Вищого антикорупційного суду, зміни до процедури виборів суддів, зміцнення дисциплінарної відповідальності суддів, вдосконалення матеріально-технічного забезпечення судів та інші.

Матеріально-технічне забезпечення судів завжди проводиться на основі кошторисно-бюджетного фінансування та не може передбачати інші джерела. Планування цих видатків державного бюджету проводиться з урахуванням прогнозних макропоказників розвитку економіки та фінансових можливостей бюджету, що зумовлює економне фінансування витрат. Тому поняття «норматив матеріально-

технічного забезпечення судів» є похідним від поняття «норматив фінансового забезпечення судів».

Вважаємо, що норматив матеріально-технічне забезпечення судів є комплексом заходів державного та суддівського управління процесом здійснення правосуддя, у тому числі це встановлені вимоги до матеріально-технічних засобів, які повинні бути впроваджені у судах для забезпечення їх ефективної діяльності, що може включати в себе обладнання, програмне забезпечення, комп'ютерні технології, комунікаційні засоби, робочі приміщення, меблі та інше. Нормативи можуть визначати необхідність наявності конкретного обладнання, його технічні характеристики, умови його використання та інші важливі аспекти для забезпечення роботи судів на відповідному рівні. Такими нормативами є оплата комунальних послуг та енергоносіїв, поточні видатки утримання приміщень, оплата послуг з охорони приміщення та технічного обслуговування приміщень тощо.

Згідно із ч. 1 ст. 151 Закону України «Про судоустрій та статус суддів» Державна судова адміністрація України є державним органом у системі правосуддя, який здійснює організаційне та фінансове забезпечення діяльності органів судової влади у межах повноважень, установлених законом. Також вона організовує: комп'ютеризацію судів для здійснення судочинства, діловодства, інформаційно-нормативного забезпечення судової діяльності та забезпечення функціонування Єдиної судової інформаційної (автоматизованої) системи; забезпечує суди необхідними технічними засобами фіксування судового процесу в межах коштів, передбачених у Державному бюджеті України на фінансування відповідних судів; забезпечує впровадження електронного суду; здійснює заходи щодо організації обміну електронними документами між судами та іншими державними органами і установами; забезпечує ведення Єдиного державного реєстру судових рішень та Реєстру електронних адрес органів державної влади, їх посадових та службових осіб, забезпечує функціонування системи зв'язку для участі осіб у засіданні суду в режимі відеоконференції [1]. Забезпечення таких функцій проводиться шляхом запровадження наступних підсистем та модулів: Підсистема «Офіційна електронна адреса (Електронний кабінет)»; Єдиний державний реєстр судових рішень; Підсистема «Електронний суд»; Модуль «Автоматизований розподіл»; Модуль «Судова статистика»; Єдина підсистема управління фінансово-господарськими процесами; Підсистема «Управління єдиним контакт-центром судової влади України». Такі засоби інформатизації та ліцензійне програмне забезпечення є складовими матеріально-технічного забезпечення судів. Відповідно, забезпечення проводиться за рахунок коштів державного бюджету з чітким нормуванням його

фінансування в залежності від потреб. Вважаємо, що «нормативи забезпечення судів засобами інформатизації та ліцензійним програмним забезпеченням» є нормативом матеріально-технічного забезпечення судів в розумінні п. 17 ч. 1 ст. 3 Закону України «Про Вищу раду правосуддя» [2].

Відповідно до п. 6 «Інструкції з підготовки бюджетних запитів» затвердженої Наказом Міністерства фінансів України 21 грудня 2022 року № 450 бюджетний запит складається на середньостроковий період (плановий та наступні за плановим два бюджетні періоди) відповідно до Бюджетної декларації, вимог цієї Інструкції та інших інструкцій, які відповідно до ч. 1 ст. 34 Бюджетного кодексу України доводяться Мінфіном до головних розпорядників, на підставі граничних показників, доведених Мінфіном [3]. Тобто законодавчо закладено трирічний цикл застосування методики розрахунків потреб при кошторисно-бюджетному фінансуванні, зокрема судів.

Виходячи з цього, вбачаємо логічним при формуванні «нормативів фінансового забезпечення судів на поточний рік в розрізі юрисдикцій» застосовувати показники розгляду модельної справи саме за останні три роки.

Слід констатувати, що ефективне матеріально-технічне забезпечення потребує удосконалення, оскільки воно дозволяє судам працювати швидко та продуктивно, забезпечуючи справедливість і законність прийнятих рішень. Процес реформи все ще триває, і є виклики та проблеми, такі як корупційна складова судової системи та необхідність зміцнення принципів правової держави.

Література:

1. Про судоустрій і статус суддів: Закон України від 2 червня 2016 року № 1402-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2016. № 31. Ст. 545.

2. Про Вищу раду правосуддя: Закон України від 21 грудня 2016 року № 1798-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2017. № 7-8. Ст. 50.

3. Інструкція з підготовки бюджетних запитів затверджена Наказом Міністерства фінансів України 21 грудня 2022 року № 450. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0322-23#Text

ОСОБЛИВОСТІ ПРАВОВОГО СТАТУСУ ПОЛІЦЕЙСЬКОГО ПІД ЧАС ЗБРОЙНОГО КОНФЛІКТУ

Шакун В. І.
доктор юридичних наук, професор,
дійсний член (академік) НАПрН України,
заслужений діяч науки і техніки України,
головний науковий співробітник відділу публічно-правових досліджень
Інституту правотворчості та науково-правових експертиз
НАН України
м. Київ, Україна

З початку російської агресії проти України, особливо у її активній фазі працівники Національної поліції України приймають безпосередню участь у виконанні завдань по забезпеченню державного суверенітету України та її територіальної цілісності, а також у відсічі збройній агресії проти України, беруть участь у виконанні завдань територіальної оборони, забезпеченні та здійсненні заходів правового режиму воєнного стану [2]. Однак, на жаль, під час бойових дій виникають ситуації, коли поліцейські потрапляють в полон к російським окупантам [6]. При цьому можливі два варіанти такого полону: коли поліцейського захоплюють при відсічі збройній агресії проти України і при виконанні своїх професійних обов'язків. Наприклад, за інформацією Міністерства внутрішніх справ (МВС) України, з часу повномасштабного вторгнення й до грудня 2022 року у полоні росіян перебували 219 працівників Національної поліції України, на яких, до речі, не поширювався статус «комбатанта» з відповідними правовими наслідками. Станом на початок 2023 р. у загарбників залишається 26 чинних поліцейських, п'ять із них – з Азовсталі [12]. Тому, як ми бачимо, здійснення різних видів діяльності може впливати на правовий статус поліцейського під час перебування у полоні.

Ці питання мають окреме регулювання з боку національної правової системи. Пригадаймо наступні правові норми: статті 1, 12, пункти 3, 4 ст. 18 Закону України «Про національну безпеку України» від 21 червня 2018 р., ст. 17 Закону України «Про основи національного спротиву» від 16 липня 2021 р.; статті 1, 9, Закону України «Про правовий режим воєнного стану» від 12 травня 2015 р.; статті 24, 42, 46 Закону України «Про Національну поліцію» від 2 липня 2015 р.. Незважаючи на певну регламентацію правового статусу поліцейського, слід зауважити, що національні правові норми не визначають всі алгоритми поведінки поліцейського в умовах воєнного стану. Отже, можемо констатувати висновок про недостатній рівень національного

правового регулювання статусу поліцейського в умовах воєнного стану [13, с. 125].

Як відомо, збройний конфлікт та правовий статус його учасників регулюється актами міжнародного гуманітарного права. При цьому, на нашу думку, слід виділяти три рівні міжнародно-правових актів, які визначають правовий статус поліцейських як учасників озброєного конфлікту:

1) загальний, який охоплює комплекс загальних правових джерел, що регулюють юридичні особливості ведення війни та нормативно-правову основу статусу людини на війні (IV Гаазька конвенція 1907 р. і додаток до неї Положення про закони і звичаї сухопутної війни; чотири женевські конвенції про захист жертв війни від 12 серпня 1949 р. та два Додаткові протоколи до них від 8 червня 1977 р. – Протокол I, що стосується захисту жертв міжнародних збройних конфліктів; Протокол II про захист жертв збройних конфліктів неміжнародного характеру). Слід зауважити, що у чинних актах міжнародного права відсутнє пряме посилання на правовий статус поліцейських у збройному конфлікті;

2) особливий, який передбачає норми, які визначають певний правовий режим поводження з військовополоненими (статті 1–3 Додатка до IV Гаазької конвенція про закони і звичаї війни на суходолі від 18 жовтня 1907 р. (набуття чинності для України 24 серпня 1991 р.), статті 4, 8, Додаткового протоколу до Женевських конвенцій від 12 серпня 1949 р., що стосується захисту жертв міжнародних збройних конфліктів (Протокол I) від 8 червня 1977 р. (набуття чинності для України 25 липня 1990 р.), статті 2, 4 III Женевської конвенції про поводження з військовополоненими від 12 серпня 1949 р. та статті 2, 4 IV Женевської конвенції про захист цивільного населення під час війни від 12 серпня 1949 р. (набуття чинності для України 3 січня 1955 р.), а також інші міжнародно-правові акти);

3) спеціальний, який передбачає міжнародно-правові норми, що безпосередньо визначають спеціальний правовий статус поліцейських в умовах дії режиму воєнного стану (статті 1, 5 Кодексу поведінки посадових осіб з підтримання правопорядку, затвердженого Резолюцією № 34/169 Генеральної Асамблеї ООН від 17 грудня 1979 р.; статтями 4, 9, 12, 13, 15 розділу А; та статті 1–7 розділу С Резолюції 690 (1979) Парламентської асамблеї Ради Європи «Декларація про поліцію» від 8 травня 1979 р.; статті 5, 11, 14, 16, 31, 36–39, 45 Європейського кодексу поліцейської етики від 19 вересня 2001 р.).

Аналіз вказаної нормативної бази свідчить про особливе місце правового статусу поліцейського за умов озброєного конфлікту. Сили правопорядку не входять до складу суб'єктів, перерахованих

у міжнародних нормативно-правових актах, а отже, за нормами міжнародного гуманітарного права, не мають права на статус законного комбатанта. Оскільки міжнародне гуманітарне право визначає комбатантів як осіб, які входять до складу збройних сил сторони, що перебуває в конфлікті (крім медичного й духовного персоналу, про який ідеться у ст. 33 III Женевської конвенції), тобто вони мають право брати безпосередню участь у воєнних діях (п. 2 ст. 43 Протоколу I) [5]. У випадку взяття в полон вони набувають статусу військовополонених та не можуть піддаватися судовому переслідуванню чи покаранню тільки за те, що вони брали участь у воєнних діях [8].

Також у Декларації про поліцію 1979 р., зокрема у розділі «С», зазначено, що поліцейський продовжує виконувати свої завдання з охорони громадян і майна під час війни й ворожої окупації в інтересах цивільного населення [4]. Тому на підставі й вказаної декларації поліцейський не має статусу «комбатанта» та на нього не поширюються положення III Женевської конвенції про поводження з військовополоненими від 12 серпня 1949 р.

Виходячи зі змісту зазначеної Декларації та інших міжнародно-правових документів, поліцейський не повинен мати статусу «воюючої сторони», і до нього не застосовуються положення III Женевської конвенції про поводження з військовополоненими від 12 серпня 1949 р., і він немає права на полон у разі його захоплення противником. За змістом положень міжнародного права, особи, які здійснюють поліцейські функції, підпадають під дію ст. 75 Додаткового протоколу до Женевських конвенцій від 12 серпня 1949 р., що стосується захисту жертв збройних конфліктів (Протокол I) і закріплює основні положення гуманного поводження з особами, які потрапили у полон. На поліцейських також розповсюджуються норми IV Женевської конвенції про захист цивільного населення та Міжнародного Пакту про громадянські та політичні права, згідно з якими їм мають бути гарантовані загальнолюдські права (недоторканість життя, здоров'я, приватної власності тощо). Водночас, як відомо, військовослужбовці Збройних сил України є законними комбатантами і, відповідно, у разі їх захоплення мають право на військовий полон. До цієї категорії слід також відносити і військовослужбовців Служби безпеки України, Служби зовнішньої розвідки України, Національної гвардії України, Державної прикордонної служби України.

Слід погодитися з І.М. Кравченко, що вирішальним у визначенні правового статусу поліцейського, як комбатанта в умовах збройного конфлікту, є, «по-перше, включення його підрозділу та/або органу Національної поліції України (як напіввоєнної організації або озброєної організації, що забезпечують охорону порядку) до складу збройних сил

(сил оборони) України, та, по-друге, повідомлення про це інших сторін, що перебувають у конфлікті» [7, с. 120].

З урахуванням досвіду участі поліції у забезпеченні правопорядку під час збройної агресії проти України, Верховна Рада України прийняла Закон «Про основи національного спротиву» від 16 липня 2021 р. яким визначила правові та організаційні засади національного спротиву, основ його підготовки та ведення, завдань і повноважень сил правопорядку з питань національного спротиву та внесла зміни до Закону України «Про Національну поліцію» від 2 липня 2015 р., в частині надання додаткових повноважень поліції, зокрема статтю 24 доповнено частинами другою та третьою такого змісту: «2. У разі виникнення загрози державному суверенітету України та її територіальної цілісності, а також у ході відсічі збройної агресії проти України органи та підрозділи, що входять до системи поліції, відповідно до законодавства України беруть участь у виконанні завдань територіальної оборони, забезпеченні та здійсненні заходів правового режиму воєнного стану у разі його оголошення на всій території України або в окремій місцевості. 3. У ході забезпечення та здійснення заходів правового режиму воєнного стану у разі його оголошення на всій території України або в окремій місцевості, виконання завдань територіальної оборони органи та підрозділи, що входять до системи поліції та дислокуються в межах Автономної Республіки Крим та міста Севастополя, області, міста Києва, підпорядковуються відповідному начальнику Головного управління Національної поліції в Автономній Республіці Крим та місті Севастополі, області, місті Києві» [10].

Нарешті, Законом України «Про внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення, Кримінального кодексу України та інших законів України щодо врегулювання окремих питань діяльності Національної поліції України під час дії воєнного стану» від 21 березня 2023 р. визначений новий правовий статус поліції особливого призначення під час дії воєнного стану, яка за рішенням військового командування, погодженим з керівником поліції або уповноваженою ним особою, може брати участь в обороні України відповідно до Закону України «Про оборону України» від 6 грудня 1991 р. шляхом безпосереднього ведення бойових дій (ч. 4 ст. 34 Закону України «Про Національну поліцію» від 2 липня 2015 р.) [9]. Такі зміни створили певне правове підґрунтя для діяльності Департаменту поліції особливого призначення «Об'єднана штурмова бригада Національної поліції України «Лють», який створений як одна із бригад «Гвардії наступу» МВС України для відсічі й стримуванні збройної агресії проти України та участі у визволені тимчасово окупованих населених пунктів. часом, утворено як юридичну особу

публічного права міжрегіональний територіальний орган Національної поліції [11]. Такий воєнізований, бойовий штурмовий орган Національної поліції України комплектується не тільки діючими поліцейськими чи військовослужбовцями, але й цивільними особами, які вирішили проходити службу в зазначених підрозділах. Між тим залишився без належної уваги правовий статус інших підрозділів поліції особливого призначення (Департамент «Корпусу оперативно-раптової дії», Управління вибухотехнічної служби, Департамент патрульної поліції, підрозділи, які займаються безпілотниками та ін.), які теж беруть безпосередню участь у бойових діях [1, с. 7–8]. За даними МВС України в Національній поліції України служить близько 75 тисяч чоловіків, і 25 тисяч жінок; з них 5 тисяч осіб увійшли в бригаду «Лють», а близько 30 тисяч поліцейських виконують поліцейські функції в регіонах, які безпосередньо знаходяться в областях, де точаться бойові дії [3].

Загалом слід зазначити, що основна діяльність поліції включає широке коло прав і обов'язків з охорони суспільства і держави від протиправних посягань. Варто зауважити, що під час війни або іноземної окупації, відбуваються суттєві зміни суспільних відносин, при цьому набувають чинності спеціальні правові акти, мета застосування яких – зменшити втрати та руйнівну силу війни. Зі зміною суспільних відносин природно відбуваються зміни й у діяльності поліції. Важливо, щоб держава, суспільство та міжнародне співтовариство усвідомили, що ефективність роботи цього органу певною мірою залежить від їх розуміння відповідного правового статусу поліцейського в умовах війни.

Нині, унаслідок наявних суперечностей й протиріч між українським законодавством та міжнародним, де, з одного боку, поліцейський не може бути комбатантом, а з іншого, належить до суб'єктів, які, фактично, залучаються до оборони держави. У цьому контексті слід зробити висновок про те, що залучення на території України поліцейських до участі у збройному конфлікті є легітимним, і відповідно, поліцейський, який бере участь у військовому конфлікті на власній території, повинен мати статус законного комбатанта, як і військовослужбовець Збройних сил України [13, с. 125].

На нашу думку, поліцейський, який бере участь у військовому конфлікті на території України – це законний комбатант, потрапляння його під владу противника має розцінюватися як стан полону, а не утримання як заручника. Обидва статуси повинні оцінюватися рівнозначно і вважатися продовженням служби поліцейського в особливих умовах.

Література:

1. Акімов М. О. Деякі проблеми кримінальної відповідальності поліцейських у світлі Закону України від 21 березня 2023 р. № 3000-IX *Кримінальне законодавство воєнного часу: правотворчі та правозастосовні проблеми* : Матеріали Всеукраїнської науково-практичної конференції. 26 травня 2023 р., Вінниця : ДонНУ імені Василя Стуса, 2023. С. 6–9.

2. Андрєєва В. Патрульні стали розвідниками. Як поліцейські знищують окупантів під Бахмутом. *Українська правда*. URL: https://life.pravda.com.ua/society/2023/01/11/252273/

3. Бережанський І. Клименко розповів, скільки поліцейських перебуває на фронті. ТСН. 13.04.2024. URL: https://tsn.ua/ukrayina/klimenko-rozpoviv-skilki-policeyskih-perebuvaye-na-fronti-2556562.html

4. Декларація про поліцію : Резолюція № 690 (1979) Парламентської асамблеї Ради Європи від 8 травня 1979 р. URL: https://regulation.gov.ua/documents/id209571

5. Додатковий протокол до Женевських конвенцій від 12 серпня 1949 р., що стосується захисту жертв міжнародних збройних конфліктів (Протокол I) від 8 червня 1977 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_199#Text

6. Карякіна А. «Мені зрізають скотч з очей і стяжки з рук, я йду у бік України у футболці» – Михайло Вершинін про обмін та полон. URL: https://suspilne.media/294142-meni-zrizaut-skotc-z-ocej-i-stazki-z-ruk-a-jdu-u-bik-ukraini-u-futbolci-mihajlo-versinin-pro-obmin-ta-polon/

7. Кравченко І. М. Особливості правового статусу поліцейського в умовах міжнародного воєнного конфлікту. *Вісник Луганського державного університету внутрішніх справ імені Е. О. Дідоренка*. 2023. Том 1(101). С. 115–130. URL: https://journal.lduvs.lg.ua/index.php/journal/article/view/1574/1449

8. Манько М. В. «Незаконні комбатанти»: реалії сучасного часу. *Часопис Київського університету права*. 2013. № 1. С. 343–348.

9. Про внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення, Кримінального кодексу України та інших законів України щодо врегулювання окремих питань діяльності Національної поліції України під час дії воєнного стану : Закон України від 21 березня 2023 р. № 3000-IX. *Верховна Рада України*. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/580-19#Text

10. Про Національну поліцію : Закон України від 2 липня 2015 р. № 580-VIII. *Верховна Рада України*. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/580-19#Text

11. Про утворення територіального органу Національної поліції : постанова Кабінету Міністрів України від 13 січня 2023 р. № 30.

Верховна Рада України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/30-2023-%D0%BF#Text

12. Скільки поліцейських у російському полоні – озвучені цифри. РБК-Україна. 2022. URL: https://www.rbc.ua/ukr

13. Шакун В.І. Правовий статус поліцейського під час війни або іноземної окупації. *Нове українське право*. 2023. Вип. 3. С. 120–127.

ФІЗИЧНЕ ЗАХОПЛЕННЯ ЗАПІДОЗРЕНОЇ ОСОБИ У ВЧИНЕННІ ЗЛОЧИНУ І ЗАТРИМАННЯ ПІДОЗРЮВАНОГО У КРИМІНАЛЬНОМУ ПРОВАДЖЕННІ: ПИТАННЯ ВЗАЄМОЗВ'ЯЗКУ І РОЗМЕЖУВАННЯ

Шумило М. Є.
доктор юридичних наук, професор,
головний науковий співробітник відділу науково-правових експертиз
Інституту правотворчості та науково-правових експертиз
Національної академії наук України,
заслужений діяч науки і техніки України,
член-кореспондент НАПрН України
м. Київ, Україна

Кримінальний процес є найбільш небезпечним для прав і свобод людини. Реалізація його приписів нерідко пов'язана з застосуванням примусу з метою припинення, запобігання кримінальних правопорушень, попередження ухилення особи від слідства і суду і застосуванням покарання в разі визнання винуватості особи у вчиненні злочину. Серед названих видів примусу невідкладністю, специфічною метою, підставами і порядком застосування виділяється затримання підозрюваної особи у вчиненні злочину. Гадаю, ніхто не буде заперечувати того факту, що норми інституту затримання особи, підозрюваної у вчиненні кримінального правопорушення, в чинному КПК покликані бути взірцем належної правової процедури (ст. 2 КПК) обмеження конституційного права людина на свободу та особисту недоторканність (ст. 29 Конституції України). Правозгідність затримання підозрюваної особи у вчиненні кримінального правопорушення неабиякою мірою залежить від повноти і якості його правового регулювання. КПК 2012 року на відміну від своїх попередників доповнив даний інститут певними новаціями в сфері затримання

підозрюваного у вчиненні кримінального правопорушення. Так, правом на затримання підозрюваної особи була наділена уповноважена службова особа (ст. 208 КПК); у ст. 209 КПК був визначений сам момент затримання особи, а в ст. 210 КПК були визначені дії з доставлення затриманої особи до органу досудового розслідування. Законодавець, запроваджуючи ці новели, прагнув поставити під більш надійний контроль охорону та захист прав затриманих осіб. На жаль, що ці новели не призвели бажаного ефекту в практиці затримання, а подекуди навіть ускладнили його застосування. Sui generis цього явища стала та обставина, що законодавець, надавши терміну «затримання особи» вельми широке значення, не затурбувався одночасно питанням розмежування (демаркацією) дій органів виконавчої влади із фізичного захоплення особи, *запідозреної* у вчиненні кримінального правопорушення, та дій уповноважених законом суб'єктів кримінального провадження з видання рішення про затримання особи, *підозрюваної* у вчиненні кримінального правопорушення. А це потягло за собою хибне перенесення *смислів* норм кримінального процесуального законодавства на ситуації здійснення допроцесуальних дій представниками виконавчої влади. Це створило передумови того, що: по-перше, *поза* кримінальним провадженням, тобто, в часі здійснення дій із фізичного захоплення особи стали складатися *процесуальні документи* – протоколи огляду місця події та вилучення у особи предметів чи документів; по-друге, енігматичні «уповноважені службові особі» органів виконавчої влади одержали не притаманні їм повноваження з проведення юридично значущих дій в рамках кримінального провадження; по-третє, кмітливі адвокати почали, не без успіху, вимагати визнавати проведення фактичного затримання без участі адвоката суттєвим порушенням права на захист, а одержані доказові матеріали – недопустимими доказами; по-четверте, виникла правова невизначеність щодо підстав набуття особою статусу підозрюваного. Тому постає чергове питання – чому так сталося, що в інституті затримання підозрюваного у вчиненні злочину маємо низку нормативних невизначеностей. Щоб дати відповідь на це питання, на мою думку, треба звернутися до історичної ретроспективи формування у вітчизняному кримінальному процесі даного процесуального заходу.

В дореволюційному законодавстві затримання підозрюваного в скоєнні кримінального правопорушення розглядалось як суто поліційний захід органу дізнання. Останнє передувало проведенню попереднього слідства, котре належало до виняткового відання судового слідчого. Тому, відповідно до вимог ст. 256 Статуту кримінального судочинства (далі – СКС) на поліцію до прибуття

судового слідчого покладався юридичний обов'язок вживати всіх доконечних заходів на припинення злочинів, попередження знищення його слідів, а також недопущення ухилення запідозреного від слідства і суду.

Відповідно до ст. 257 СКС реалізація цих повноважень допускалася лише в визначених законом *ситуаціях*, коли наявні обставини могли в свідомості поліційного засигналізувати достатню ad hoc *здогадну* винуватість *запідозреного*:

1) коли підозрюваного застали за вчиненням злочинного діяння або одразу після його вчинення;

2) коли потерпілі від злочину або його очевидці вкажуть прямо на підозрювану особу;

3) коли на підозрюваному або в його житлі будуть знайдені явні сліди злочину;

4) коли речі, які слугують доказом злочинного діяння, належатимуть підозрюваному або будуть при ньому;

5) коли він намагався втекти, зловлений під час втечі або після неї;

6) коли підозрюваний не має постійного місця проживання або осідлості.

Таким чином, із змісту даної норми випливає, що фізичне захоплення запідозрюваного, в першу чергу, мало своєю функцією припинення розпочатого кримінального правопорушення, а також збереження слідів щойно вчиненого злочину та недопущення ухилення затриманого від слідства і суду. По суті, це була оперативна реакція держави в особі її поліційних агентів на факт безпосереднього сприйняття ними події, кваліфікованої як праворелевантна. І, як бачимо, зазначені вище дії чинів поліції регулювалися нормами СКС, тобто зазначені поліційні акції, здійснювані її чинами до початку роботи слідчого судді, мали відповідати вимогам процесуального закону. Vice versa можна сказати, що діяльність органів поліції, що примикає до кримінального процесу, регулюється процесуальним законодавством, хоча сама поліційна діяльність in merito не є процесуальною. Таке рішення тодішнього законодавця може знайти своє пояснення в його прагненні орієнтувати органи поліції на забезпечення ефективності діяльності слідчого судді в рамках кримінального процесу.

Таким чином, поліційні дії із фізичного захоплення та операції з трансформації, переведення цієї «запідозреної» особи в статус особи «підозрюваної» у вчиненні злочину з наступним обранням для неї відповідного запобіжного заходу розглядались як два органічно зв'язані, але самостійні процесуальні інститути: один в корпусі інституту поліційного фізичного захоплення.

На жаль, інститут затримання підозрюваного у вчиненні злочину після 1917 року традиційно і одностороннє унормовувався кримінальним процесуальним законодавством. Питання фізичного захоплення особи і її доставлення до органів досудового розслідування у ньому не бралися до уваги. Для усунення очевидної неповноти предмету нормативного упорядкування законодавець надав терміну «затримання» широке смислове значення, охопивши допроцесуальну і кримінальну процесуальну діяльності по фізичному захопленню запідозреної особи та затриманню підозрюваного у вчиненні злочину. Такий підхід спричинив чимало невизначеностей в законодавстві і відповідно в його реалізації. Наприклад. в ст. ст. 45, 46 Закону України «Про національну поліцію» йдеться про право поліції затримувати «озброєних осіб», «що чинять збройний опір», «намагаються втекти», «підозрюються у вчиненні тяжкого або особливо тяжкого злочину», у п. 5 ст. 8 Закону України «Про оперативно-розшукову діяльність» говориться про «проведення операцій з захопленням осіб, які вчинили кримінальні правопорушення». Брак належної кореляції в законодавстві спричинило низку таких типових порушень при затриманні підозрюваних у вчиненні кримінальних правопорушень як: 1) порушення строків затримання; 2) порушення права на захист; 3) неповідомлення затриманому підстав затримання; 4) затримання без законних підстав; 5) застосування до затриманого тортур, фізичного та психологічного тиску; 6) незаконне вилучення предметів і документів у затриманого та інші. Неузгодженість в законодавчому регулюванні затримання підозрюваного у вчиненні злочину також вплинуло на дискусійність у наукових розвідках щодо його компонентів. Окремі науковці вважають, що «фізичне захоплення підозрюваного – складова кримінального процесуального затримання», «відмінність між кримінальним процесуальним затриманням і фактичним затриманням створено штучно», «затримання має регулюватися виключно кримінальним процесуальним законом».

Для усунення прогалин у законодавстві та його невизначеностей пропоную – в першому наближенні – чинний КПК доповнити нормами такого змісту:

Стаття 208-1 «Підстави фізичного захоплення особи, запідозреної у вчиненні кримінального правопорушення»

1. З метою припинення протиправних дій особи, запідозреної у скоєнні кримінального правопорушення, вона може бути фізично захоплена уповноваженими співробітниками правоохоронних органів, коли:

1) особу застали під час вчинення злочину;

2) якщо безпосередньо після вчинення злочину потерпілі або очевидці прямо вкажуть на запідозрену особу як таку, що вчинила кримінальне правопорушення;

3) коли на запідозреній особі або в її житлі, іншому володінні особи будуть виявлені явні сліди злочину, або сукупність очевидних ознак на тілі, одязі, транспорті чи місці події вказують на те, що саме ця особа щойно вчинила кримінальне правопорушення».

2. В разі фізичного захоплення запідозреного уповноваженими на те особами може бути проведений обшук особи та вилучення в неї предметів і документів, якщо: є достатні підстави вважати, що захоплений має при собі зброю або інші предмети, які становлять загрозу для оточення, або намагається звільнитися від предметів і документів, що викривають його або інших осіб у вчиненні злочину.

3. Фізично захоплена особа підлягає негайному доправленню уповноваженими співробітниками органів правопорядку до найближчого суду для перевірки законності фізичного захоплення в порядку, передбаченому Кримінальним процесуальним кодексом України».

4. Уповноваженими службовими особами не пізніше 4 годин після фізичного захоплення складається протокол, в якому зазначаються місце, час та обставини фізичного захоплення особи, вилучення предметів, документів та допровадження до суду.

Крім цього, у назві ст. 210 КПК слово «доставлення» замінити на «доправлення, а її зміст оновити, виклавши його в такій редакції:

1. Уповноважена службова особа зобов'язана допровадити захоплену особу до найближчого суду, в якому негайно реєструється дата, точний час, (година і хвилини) допровадження захопленого та інші відомості, передбачені законодавством.

2. Про кожне фізичне захоплення уповноважена службова особа одразу повідомляє за допомогою технічних засобів відповідальних осіб в підрозділі органу досудового розслідування.

3. У разі наявності підстав для обґрунтованої підозри, що допровадження особи тривало в часі довше, ніж це необхідно, слідчий суддя зобов'язаний провести перевірку для вирішення питання про відповідальність винуватих у цьому осіб.

Запровадження таких норм, як на мене, може вторувати шлях до вирішення завдання демаркування інститутів фізичного захоплення особи і кримінального процесуального затримання підозрюваного.

ПРІОРИТЕТНІ НАПРЯМКИ РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ АНТИКОРУПЦІЙНОЇ ПОЛІТИКИ НА СУЧАСНОМУ ЕТАПІ

ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ДІЯЛЬНОСТІ ІЗ ЗАПОБІГАННЯ КОРУПЦІЇ

Ковальова Т. І.
кандидат юридичних наук,
старший викладач кафедри державної безпеки
факультету забезпечення державної безпеки
Київського інституту Національної гвардії України
М. Київ, Україна

Згідно з даними міжнародної організації «Transparency International», Україна отримала 36 балів із 100 можливих в Індексі сприйняття корупції (Corruption Perceptions Index – CPI) за 2023 рік, унаслідок чого наша країна посіла 104 місце поміж 180 країн. Зростання України на 3 бали – один із найкращих результатів за минулий рік у світі. Також Україна стала однією з 17 країн в CPI у 2023 році, що продемонстрували свій найкращий показник за увесь час [1].

Міжнародною організацією «Transparency International» відмічено, що зростання антикорупційних результатів України навіть під час повномасштабної війни в Індексі сприйняття корупції – 2023 стало можливе завдяки активній роботі антикорупційних та інших державних органів.

14 грудня 2023 року Європейська Рада ухвалила історичне рішення про початок перемовин про вступ України до ЄС. Водночас, Європа та західні партнери очікують від України наступних кроків, які перш за все полягають у нарощуванні спроможностей антикорупційних діяльності щодо запобігання корупції.

Водночас, проблема корупції залишається актуальною в Україні. Так, результати соціологічних досліджень свідчать, що корупція продовжує залишатися в трійці найбільш серйозних проблем в нашій країні. Так вважають понад 64 % українців. На першому місці серед проблем залишається збройна агресія Росії, на другому – висока вартість життя та низькі доходи. Понад 55 % представників бізнесу назвали проблему корупції другою за масштабом після збройної агресії [2].

Відповідно до Закону України «Про запобігання корупції» Національне агентство з питань запобігання корупції є центральним органом виконавчої влади зі спеціальним статусом, який забезпечує формування та реалізує державну антикорупційну політику [3].

Антикорупційною стратегією на 2021–2025 роки за результатами аналізу стану корупції в Україні, ефективності антикорупційної політики попередніх періодів, міжнародних стандартів та найкращих світових практик у сфері запобігання та протидії корупції сформульовано основні принципи антикорупційної політики на 2021–2025 роки.

Антикорупційна стратегія реалізується шляхом виконання відповідної державної антикорупційної програми з виконання Антикорупційної стратегії, яку розробляє Національне агентство з питань запобігання корупції з урахуванням особливостей, встановлених Законом, та затверджує Кабінет Міністрів України на термін дії цієї Антикорупційної стратегії.

На виконання зазначених вимог постановою Кабінету Міністрів України від 4 березня 2023 року № 220 затверджено Державну антикорупційну програму на 2023–2025 роки. Метою Державної антикорупційної програми є досягнення значного прогресу в запобіганні та протидії корупції, забезпечення злагодженості та системності антикорупційної діяльності всіх державних органів та органів місцевого самоврядування, а також належного процесу післявоєнного відновлення України. Також зазначено, що її виконання сприятиме подальшій роботі щодо набуття Україною членства в ЄС, Північноатлантичному Альянсі (НАТО), Організації економічного співробітництва та розвитку (ОЕСР) [5].

Завданням Державної антикорупційної програми є розв'язання проблем, визначених в Антикорупційній стратегії на 2021–2025 роки, зокрема:

1. Підвищення ефективності системи запобігання і протидії корупції шляхом:

– формування та реалізація державної антикорупційної політики;
– формування негативного ставлення до корупції;
– врегулювання конфлікту інтересів, дотримання загальних обмежень та заборон, правил етичної поведінки;
– здійснення заходів фінансового контролю;
– забезпечення доброчесності політичних партій та виборчих кампаній;
– захисту викривачів корупції;

2. Запобігання корупції у пріоритетних сферах, а саме:

– справедливий суд, прокуратура та органи правопорядку;
– державне регулювання економіки;

– митна справа та оподаткування;
– державний та приватний сектори економіки;
– будівництво, земельні відносини та інфраструктура;
– сектор оборони;
– охорона здоров'я, освіта і наука та соціальний захист.

3. Забезпечення невідворотності відповідальності за корупцію:
– дисциплінарна відповідальність;
– адміністративна відповідальність;
– кримінальна відповідальність [3].

Однією з вимог Міжнародного валютного фонду та Європейської комісії для лібералізації візового режиму України з Європейським Союзом було створення та запуск Національного антикорупційного бюро України.

Національне антикорупційне бюро України є центральним органом виконавчої влади із спеціальним статусом, на який покладається попередження, виявлення, припинення, розслідування та розкриття корупційних та інших кримінальних правопорушень, віднесених до його підслідності, а також запобігання вчиненню нових [6].

З метою організації та здійснення заходів із запобігання та виявлення корупції, передбачених Законом, утворюються (визначаються) уповноважені підрозділи (уповноважені особи) з питань запобігання та виявлення корупції.

Основні завдання, функції та права уповноважених підрозділів (уповноважених осіб) з питань запобігання та виявлення корупції визначає Типове положення про уповноважений підрозділ (уповноважену особу) з питань запобігання та виявлення корупції, затверджене наказом Національного агентства з питань запобігання корупції 27 травня 2021 року № 277/21.

Підвищення ефективності системи запобігання корупції є запорукою для створення міцного підґрунтя для покращення рівня довіри до нашої держави як з боку міжнародних партнерів, так і наших громадян.

З цією метою необхідно ужиття комплексу заходів, спрямованих на:

– формування та реалізацію антикорупційної політики, забезпечення високої якості антикорупційного законодавства та зменшення кількості корупціогенних факторів у нормативно-правових актах; підвищення ефективності функціонування інституту уповноважених підрозділів (осіб) з питань запобігання та виявлення корупції; усунення корупційних ризиків у процедурах надання публічних послуг для громадян;

– формування негативного ставлення до корупції, зниження загального рівня толерування корупції в Україні;

– підвищення рівня обізнаності громадян, які усвідомлюють важливість стандартів доброчесної та етичної поведінки публічних службовців; підвищення рівня взаємодії громадян із антикорупційними інституціями;

– врегулювання конфлікту інтересів, дотримання загальних обмежень та заборон, правил етичної поведінки;

– здійснення заходів фінансового контролю;

– захист викривачів корупції.

Подальші дослідження будуть спрямовані на розроблення і запровадження нових законів, які б забезпечили більшу прозорість, відповідальність та контроль діяльності із запобігання корупції у секторі безпеки і оборони для побудови ефективного правового механізму функціонування суб'єктів сектору безпеки і оборони в умовах спеціальних правових режимів.

Література:

1. Індекс сприйняття корупції – 2023. Transparency International Ukraine. 31.01.2024. URL: https://ti-ukraine.org/research/indeks-sprijnyattya-koruptsiyi-2023/ (дата звернення: 28.04.2024).

2. НАЗК: Нетерпимість до корупції серед громадян і бізнесу зростає, – результати дослідження. URL: https://surl.li/mqdii (дата звернення: 28.04.2024).

3. Про запобігання корупції: Закон України в ред. від 03.08.2023 р. № 1700-VII. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18#Text (дата звернення: 30.04.2024).

4. Постанова Кабінету Міністрів України від 4 березня 2023 року № 220 «Про затвердження Державної антикорупційної програми на 2023-2025 роки». URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/220-2023-%D0%BF#Text (дата звернення: 01.05.2024).

5. Про Національне антикорупційне бюро України: Закон України в ред. від 10.12.2023 р. № 1698-VII URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1698-18#Text (дата звернення: 02.05.2024).

АНТИКОРУПЦІЙНА ПАРАДИГМА АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА

Колпаков В. К.
доктор юридичних наук, професор
Завідувач кафедри конституційного і адміністративного права
Запорізького національного університету
м. Запоріжжя, Україна

Перспективи забезпечення адміністративно-правового простору антикорупційним інструментарієм корелюються з Антикорупційною стратегією на 2021–2025 роки і Законом України "Про засади державної антикорупційної політики на 2021–2025 роки" [1].

Реалізація мети нової антикорупційної стратегії щодо досягнення суттєвого прогресу у запобіганні та протидії корупції, а також забезпечення злагодженості і системності антикорупційної діяльності, у цих документах значною мірою пов'язують з ефективним функціонуванням інститутів адміністративного права.

Зокрема, спеціальна увага концентрується на адміністративній і дисциплінарній відповідальності, адміністративній процедурі, адміністративних послугах, адміністративному судочинстві, інспекційно-наглядовій і контрольній діяльності, управлінському сегменті державотворення, владних відносинах, стандартах дотримання прав людини та практики Європейського суду з прав людини та інших.

Теоретично стратифіковані, у практичній площині вони утворили системну сукупність, поєднану інтеграційними властивостями – **антикорупційну парадигму адміністративного права**.

Вона виконує функцію своєрідного "плавильного котла", у якому позитивні результати а) практичної діяльності і б) дослідницькі здобутки фахівців різних галузевих інституцій і правових шкіл динамічно генерують нові знання філософського, доктринально-теоретичного і практичного рівнів, властивості яких відмінні від первісних властивостей взаємодіючих компонентів.

Така парадигма не є статичним релікварієм або сховищем знань. Вона навпаки, характеризується саморегулюванням і нескінченим процесом саморозвитку. Виходячи з цього, методологічною помилкою виглядає конструювання її структури за аналогією з юридичною галуззю, наукою або предметом адміністративного права, а також прагнення представити її складовими окремі компоненти адміністративно-правового простору (відповідальність, докази, примус, публічну службу, проступок тощо).

Сформовані у "плавильному котлі" антикорупційної парадигми адміністративного права, нові епістемологічні знання оформлюються як ескортуючи феномени адміністративно-правових реалій з оригінальними властивостями. Але і вони не є статичними, і у нових якостях вступають в інтегративну взаємодію безпосередньо з доктринальними положеннями як усередині антикорупційного контуру, так і за його межами.

На нашу думку, одним із знакових здобутків антикорупційної парадигми адміністративного права є формування антикорупційних смислів на українському правовому просторі.

Термін "антикорупційний смисл" у контексті нашого аналізу є органічною складовою поняття "смисли адміністративного права". На думку автора, в умовах активних локацій постмодерну в українській соціо-культурній дійсності саме адміністративне право пропонує результативні засоби ескалації переходу від постмодерністської синтагми [2, с. 3] до парадигми нової реальності (період після постмодерну називають постпостмодерном, альтмодерном, трансмодерном, метамодерном, діджімодерном тощо).

Вони локалізовані у відносинах адміністративних зобов'язань і пов'язаного з ними принципу захисту законних очікувань, як конституційного принципу адміністративного права. Їх детермінація стала можливою завдяки доведення системності і взаємозалежності предмету і доктрини адміністративного права [3, с. 90].

З цього приводу доречно зазначити, що формування смислових матриць вбачається однією з важливих функцій адміністративного права, яке сьогодні еволюціонує: а) від супутника державного управління, б) через сервісне право, в) до права формування юридичних смислів у сфері взаємодії влади і громадянського суспільства. Ця еволюція реіфікується шляхом генерування нормативно вираженої мотивації у влади і громадянського суспільства перетворювати спрямовані до них знання у практичну правозастосовну діяльність [4, с. 30].

Якщо сформулювати це визначення у експресивно-емоційному лексичному формати, отримаємо послідовно обумовлений еволюційною логікою вираз-алгоритм: смисли у мотивах мотиви у принципах принципи у закономірностях закономірності у юридичних нормах юридичні норми у правозастосуванні правозастосування у юридичних фактах юридичні факти у правовідносинах.

За авторським баченням, формуванням юридичних смислів у сфері взаємодії влади і громадянського суспільства засобами адміністративного права є змістом нового уявлення про адміністративно-правове регулювання суспільних відносин.

Важливу роль у систематизації антикорупційної парадигми адміністративного права відіграє його доктрина. Залучені доктриною до "котла" парадигми знання про корупцію і боротьбу з нею: а) змінюються самі під впливом сформованих у парадигмі цінностей; б) змінюють властивості парадигми, у її домінанти свої сенсі.

Тобто, відбувається інтегративна взаємодія, в результаті якої народжуються нові антикорупційні феномені (стратегії, концепції, програми, акти інституції, норми тощо), властивості яких відмінні від первісних властивостей взаємодіючих компонентів.

На антикорупційному просторі результатом доктриналізації є, наприклад, юридичні способи запобігання, виявлення й усунення корупції, які диференціюються по трьох основних групах: 1) заходи профілактики корупції, спрямовані проти потенційної корупції та її інституційних передумов; 2) заходи боротьби з корупцією, спрямовані проти зовнішніх проявів вже наявної корупції й конкретних корупціонерів; 3) заходи щодо мінімізації й (або) ліквідації наслідків корупційних правопорушень.

До її результатів також є підстави віднести генерацію інноваційних локацій антикорупційної політики по трьох напрямах. Перший напрям це оптимізація й жорсткість поліцейських і судових практик щодо виявлення та припинення корупційних проявів.

Другий напрям оптимізація адміністрування управлінських відносин, які повинні стати максимально прозорими. Там, де це можливо, вони мають характеризуватися позбавленням особистого контакту чиновника з індивідом або корпорацією, мінімізацією особистого розсуду чиновника й надмірно широкої варіативності його службової поведінки. Цей напрям також передбачає заходи щодо якісного підвищення кадрового складу державних службовців, удосконалення етики посадової поведінки.

Нарешті, третій напрям це виховання нетолерантності й ненависті до корупції в громадянському суспільстві, стимулювання його до активної співпраці з державою під час проведення антикорупційних заходів і до власної неучасті в корупції.

Таким чином, антикорупційна парадигма адміністративного права може бути представлена як система стратифікованих інститутів, концептів, понять, кластерів, феноменів адміністративного права, які в результаті взаємоінтеграції генерують нові знання протидії корупції і антикорупційні смисли державотворення.

Антикорупційні смисли мотивують до перебудов антикорупційних практик на основі: а) глибокого впровадження цифрових технологій у сферу запобігання корупції; б) створення єдиного державного центру обробки інформації; в) зосередження на розробці ефективних

альтернатив існуючим інструментам протидії корупції; г) активізації формування нульової толерантності до корупції; д) запровадження невідворотність відповідальності за корупцію; е) ухвалення обґрунтованих змін до антикорупційного законодавства.

Література:

1. Про засади державної антикорупційної політики на 2021–2025 роки. Закон України від 20.06.2022 № 2322-IX. *Офіційний вісник України*. 2022. № 56, ст. 3272.

2. Горбатенко В. Постмодерн і трансформація ціннісної основи людського буття. *Політичний менеджмент*. 2005. № 1. С. 3–13.

3. Колпаков В. К. Предмет (відносини), метод і доктрина адміністративного права. Адміністративне право України : підручник / за ред. П. Діхтієвського. Київ, 2023. 772 с. С. 90–120.

4. Колпаков В. К. Місія адміністративного права в дискурсі постмодерну: від супутника державного управління до права юридичних смислів. *Ампаро*. 2022. № 1. С. 23–36. DOI: https://doi.org/10.26661/2786-5649-2022-1-03

КОНСТИТУЦІЙНІ ТА МІЖНАРОДНО-ДОГОВІРНІ ЗАСАДИ ДІЯЛЬНОСТІ ДБР У СФЕРІ БОРОТЬБИ З КОРУПЦІЄЮ

Король В. І.
доктор юридичних наук,
в.о. завідувача відділу міжнародного приватного права
Науково-дослідного інституту приватного права і підприємництва
імені академіка Ф.Г. Бурчака
Національної академії правових наук України,
м. Київ, Україна,
член Ради громадського контролю
при Державному бюро розслідувань

Проблематика удосконалення правоохоронної системи України та діяльності окремих спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції перебуває у фокусі уваги як органів державної влади, так і міжнародних партнерів.

Восени 2023 року Сполучені Штати Америки запропонували для обговорення та зворотного зв'язку на Багатосторонній координаційній платформі донорів для України у Брюсселі перелік пріоритетних реформ [1]. Так, у короткостроковій перспективі йдеться про

необхідність удосконалення діяльності Національного антикорупційного бюро України, у свою чергу, пріоритети на період до 18 місяців передбачають реорганізацію Бюро економічної безпеки та реформування і реструктуризацію Служби безпеки України, зокрема, обмеження правоохоронних повноважень СБУ.

Одним із правоохоронних органів, який здійснює заходи, спрямовані на боротьбу з корупцією, є Державне бюро розслідувань (надалі – ДБР або Бюро), що передбачено Стратегічною програмою його діяльності на 2022–2026 рр. Персональна (суб'єктна) підслідність ДБР характеризується важливою особливістю, яка полягає у тому, що до компетенції Бюро законодавчо віднесено запобігання, виявлення, припинення, розслідування та розкриття кримінальних правопорушень, які вчинено народними депутатами України, членами Уряду, суддями, службовими особами Національного антикорупційного бюро України, Спеціалізованої антикорупційної прокуратури тощо.

Фундаментальною засадою організації та діяльності ДБР є верховенство права, яке С.П. Головатий розглядав як явище в усіх його проявах – як ідею, доктрину та принцип [2, с. 7]. У доктрині конституційного права аксіоматичним можна вважати підхід, у межах якого іманентною складовою верховенства права визнається ідея справедливості, що знаходить відображення у багатьох рішеннях Конституційного Суду України [3]. У такому контексті заслуговує на підтримку задекларована місія ДБР, якою є: встановлення справедливості у суспільстві шляхом здійснення незалежного і всебічного розслідування кримінальних правопорушень з метою притягнення до встановленої законом відповідальності винних осіб незалежно від їхніх зв'язків, посад та ресурсів [4].

У Законі України «Про Державне бюро розслідувань» від 12.11.2015 р. № 794-VIII передбачено, що при виконанні покладених обов'язків працівники ДБР діють від імені держави як представники влади. При цьому актуалізується ще одна важлива грань верховенства права, сутність якої полягає у тому, що його необхідно розглядати як механізм забезпечення захисту людини від свавільних дій державної влади.

Враховуючи значення верховенство права в аксіологічній площині як важливої детермінанти генезису європейського правового порядку, цілком закономірним є закріплення цього принципу як одного із визначальних в Угоді про асоціацію між Україною та ЄС, Євратомом і їх державами – членами. Відповідно до статті 22 зазначеної Угоди, до пріоритетних проблем, вирішення яких потребує спільних зусиль, віднесено корупцію як у державному, так і приватному секторі. Досягненню суспільно значущих цілей антикорупційної стратегії

України має сприяти ефективне виконання релевантних міжнародних договорів, насамперед, Конвенції ООН проти корупції 2003 р.

У міжнародно-договірному аспекті варто також згадати ратифіковані Верховною Радою України конвенції Ради Європи, як то Кримінальна конвенція про боротьбу з корупцією від 27.01.1999 р., Цивільна конвенцію про боротьбу з корупцією від 4.11.1999 р., моніторинг дотримання яких здійснюється Групою держав проти корупції (GRECO), членом якої є й наша держава.

До пріоритетних напрямів діяльності ДБР віднесено розвиток міжнародного співробітництва з антикорупційними органами іноземних держав та їхніх об'єднань. Так, зокрема, у 2022 році Бюро приєдналось до мережі європейських антикорупційних органів – European Partners Against Corruption, International Association of Anti-Corruption Authorities; у 2023 р. – Internal Criminal Investigations Network (діяльність якої стосується методів виявлення та розслідування корупції в органах поліції).

Аналіз показників звітів діяльності ДБР у динаміці за останні три роки дозволяє визначити рівень ефективності Бюро у боротьбі з корупцією. Так, у 2021 р. до суду направлено більше чотирьохсот обвинувальних актів стосовно 597 осіб, сумнівне «лідерство» в частині притягнення до кримінальної відповідальності за вчинення кримінальних правопорушень щодо одержання неправомірної вигоди утримують: працівники Національної поліції України (173 особи), митники (49 осіб), прикордонники (38 осіб), податківці (31 особа) [5, с. 16]. У свою чергу, у 2022 р. кількість направлених до суду обвинувальних актів за фактами корупційних правопорушень дещо зменшилася та не досягла трьохсот, при цьому «перша трійка» залишилася без змін [6, с. 22]. У 2023 р. до суду скеровано 353 обвинувальні акти щодо 468 осіб, безумовними «лідерами» є правоохоронці (331 особа) [7, с. 22].

Ще одним негативним трендом, про який свідчить порівняльний аналіз статистичних даних у наведених вище річних звітах ДБР, є зростання кількості переданих до суду матеріалів у кримінальних провадженнях щодо суддів: якщо у 2021 році їх було 28, то у 2022 році – вже 80, у 2023 р. – 95.

Розглядаючи суддівсько-центричний аспект у більш широкій системі координат, доцільно наголосити, що перспективи реалізації конституційно закріпленого європейського та євроатлантичного курсу країни, значною мірою, залежать від подолання корупції у судовій гілці влади, що є системним викликом для держави.

У даному контексті заслуговує на увагу рішення Ради національної безпеки і оборони України від 23.06.2023 р. «Про прискорення судової

реформи та подолання проявів корупції у системі правосуддя», яке введене в дію Указом Президента України від 30.06.2023 р. № 359/2023. Одна із основних ідей полягає у необхідності розгляду питання щодо внесення змін до Законів України «Про судоустрій і статус суддів» від 02.06.2016 р. № 1402-VIII і «Про Вищу раду правосуддя» від 21.12.2016 р. № 1798-VIII з метою врегулювання проведення за рішенням ВРП перевірки на предмет підтвердження законності джерел походження майна всіх суддів відповідного суду в разі повідомлення одному із суддів цього суду про підозру в отриманні неправомірної вигоди.

Підтримуючи у цілому ідею необхідності підвищення рівня довіри до суду та авторитету правосуддя, її реалізація у сфері правотворчої діяльності зумовлює важливість обговорення окремих дискусійних аспектів позиції РНБОУ з метою забезпечення кореляції задекларованої мети правового регулювання та міжнародно-правових засад і стандартів незалежності суддів, конституційних принципів верховенства права, презумпції невинуватості тощо.

Концептуальний підхід щодо суб'єктного складу полягає в доцільності його оптимізації шляхом звуження до кола суддів, які мають або мали із суддею, якому повідомлено про підозру, певний зв'язок: а) адміністративно-управлінський – стосується суддів відповідного суду, які обрані на адміністративні посади голови та заступників голови; б) функціональний – стосується суддів, які здійснювали розгляд справ у складі колегії суддів разом із таким суддею. Зазначений та інші проблемні аспекти можуть бути конкретизовано, детально аргументовано та стати предметом фахової дискусії у межах наступного наукового заходу.

Підсумовуючи викладене вище, доцільно зазначити, що на нинішньому етапі існує потреба у подальшому удосконаленні законодавчих засад антикорупційної діяльності ДБР. Цьому може сприяти розроблений Кабінетом Міністрів України, як суб'єктом права законодавчої ініціативи, Проєкт Закону про внесення змін до Закону України «Про запобігання корупції» щодо удосконалення деяких антикорупційних механізмів (реєстр. № 9457 від 04.07.2023 р.), який було включений Постановою Верховної Ради України від 06.02.2024 р. № 3562-IX до порядку денного одинадцятої сесії. Зазначеним законопроєктом запропоновано включити Державне бюро розслідувань до переліку спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції, що можна вважати слушним підходом.

Література:

1. Заява щодо запропонованого переліку пріоритетних реформ : прес-реліз. *Посольство США.* Київ. 2023. URL: https://ua.usembassy.gov/uk/statement-on-proposed-list-of-priority-reforms/?fbclid=IwAR0GBg9yB4ZCbyQrkfXzT9NQvCCq8jOsXV3lN6GJeQwrnubIGcqDsISgqrI (дата звернення: 15.05.2024).

2. Головатий С. П. Верховенство права: ідея, доктрина, принцип : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.01. Київ, 2008. 44 с.

3. Верховенство права. *Конституційний Суд України* : офіційний вебсайт. URL: https://ccu.gov.ua/storinka-knygy/34-verhovenstvo-prava (дата звернення: 16.05.2024).

4. Місія та цінності. *Державне бюро розслідувань* : офіційний вебсайт. URL: https://dbr.gov.ua/misiya-ta-cinnosti (дата звернення: 16.05.2024).

5. Звіт про діяльність Державного бюро розслідувань за 2021 рік. URL: https://dbr.gov.ua/reports/zvit-pro-diyalnist-derzhavnogo-byuro-rozsliduvan-za-2021-rik (дата звернення: 17.05.2024).

6. Звіт про діяльність Державного бюро розслідувань за 2022 рік. URL: https://dbr.gov.ua/reports/zvit-pro-diyalnist-derzhavnogo-byuro-rozsliduvan-za-2022-rik (дата звернення: 17.05.2024).

7. Звіт про діяльність Державного бюро розслідувань за 2023 рік. URL: https://dbr.gov.ua/reports/kopiya-zvit-pro-diyalnist-derzhavnogo-byuro-rozsliduvan-za-2023-rik (дата звернення: 17.05.2024).

ПРОБЛЕМИ АНТИКОРУПЦІЙНОЇ ПОЛІТИКИ УКРАЇНИ У СФЕРІ ЗДІЙСНЕННЯ ПРАВОСУДДЯ

Кузнецов В. В.
доктор юридичних наук, професор
головний науковий співробітник відділу
науково-правових експертиз
Інституту правотворчості
та науково-правових експертиз
Національної академії наук України
м. Київ, Україна

Важкі умови воєнного стану критично загострюють виклики, не вирішення яких негативно впливає на національну безпеку України. Одним з таких викликів є корупція.

Розв'язання проблеми корупції є одним із пріоритетів для українського суспільства на сьогоднішньому етапі розвитку держави. Економісти вважають, що через корупцію Україна щороку втрачала від 1,5 до 3 % росту валового внутрішнього продукту [4]. До того ж вона знижує обороноздатність держави, а за корупцію в різних державних структурах доводиться платити не економічними цифрами, а людськими життями на фронті [1].

З одного боку, результати соціологічних досліджень засвідчують, що частка громадян, які мають безпосередній досвід корупції, протягом останніх років суттєво зменшилася (у 2013 році такий досвід мало близько 60 %, станом на початок 2020 року – не більше 40 % громадян). Спостерігається поступове покращення порівняльних показників рівня корупції в Україні [9]. Згідно з даними міжнародної організації «Transparency International», у період з 2013 року по 2023 рік Індекс сприйняття корупції (Corruption Perceptions Index – CPI) в Україні зріс із 25 до 36 балів (Україна посідає 104 місце зі 180 країн у CPI) [2].

З іншого боку, є важливими й інші дані. Наприклад, за результатами 7-го етапу загальнонаціонального опитування «Стан корупції в Україні. Сприйняття, досвід, ставлення» (за підтримки Програми сприяння громадській активності «Долучайся!» та Проєкту USAID «Підтримка організацій-лідерів у протидії корупції в Україні «ВзаємоДія») корупцію вважають найсерйознішою проблемою для України після повномасштабної війни (89 % громадян), причому головним і найсерйознішим типом корупції є політична корупція (81 %). Незважаючи на помітне покращення громадського сприйняття щодо поширеності корупції, 94 % респондентів все ще вважають, що корупція є широко

розповсюдженою по всій Україні. Найбільш корумповані сфери суспільного життя залишилися незмінними: митниця (40 %), судова система (39 %), прокуратура (32 %), медичні послуги (31 %) та врегулювання земельних питань (29 %) [11].

Тому надзвичайно актуальною для нашої держави є проблема виконання своїх функцій службовими особами лише в межах повноважень передбачених законодавством України. Такі вимоги поширюються на діяльність представників усіх гілок влади – законодавчої, виконавчої, судової, осіб, які виконують свої службові обов'язки в органах влади чи органах місцевого самоврядування, в юридичних особах приватного і публічного права. Порушення таких вимог законодавства доволі часто, пов'язано з вчиненням корупційних кримінальних правопорушень. Постійні резонансні затримання високопосадовців за корупційні кримінальні правопорушення безпосередньо якісно впливають, з одного боку, на відсоток довіри населення до державної влади, з іншого – на фінансову-матеріальну та військову допомогу Україні з боку зарубіжних країн. Одним з інструментів реагування держави на такі протиправні прояви корупції став традиційний механізм законотворення.

Нашу увагу привернули два подібних законопроекти: 1) проект Закону України «Про внесення змін про внесення змін до Кримінального та Кримінального процесуального кодексів України щодо посилення відповідальності за корупційні кримінальні правопорушення у сфері правосуддя» від 29 червня 2023 р. № 9438 (проект № 9438); 2) проект Закону України «Про внесення змін про внесення змін до Кримінального та Кримінального процесуального кодексів України щодо посилення відповідальності за корупційні кримінальні правопорушення у сфері правосуддя» від 14 липня 2023 р. № 9438-1 (проект № 9438-1). Незважаючи на тотожні назви законопроектів, їх зміст суттєво відрізняється. Основною ідеєю законопроекту № 9438-1 є виділення в Кримінальному кодексі (КК) України самостійного блоку корупційних кримінальних правопорушень у сфері правосуддя (Розділ XVII-А). Автори законопроекту обґрунтували власні пропозиції наступними обставинами. Як відомо, Верховна Рада України у своїй Заяві «Про необхідність жорсткого і безкомпромісного подолання проявів корупції в системі правосуддя» наголосила на потребі продовжити жорстку та безкомпромісну боротьбу з ганебними випадками неприпустимої поведінки суддів, які порочать звання судді та підривають авторитет правосуддя, а також розглянути питання посилення відповідальності за вчинення суддями корупційних злочинів [10]. Це питання стало предметом обговорення на засіданні Ради національної безпеки і оборони України, яке відбулося 23 червня 2023 року.

Зокрема, Рада національної безпеки і оборони України звернулася до суб'єктів права законодавчої ініціативи щодо потреби розгляду питання внесення законодавчих змін щодо посилення кримінальної відповідальності за корупційні кримінальні правопорушення у сфері правосуддя, передбачивши покарання у виді позбавлення волі на строк від 10 до 15 років [6]. Враховуючи зазначене, на думку авторів законопроекту, посилення кримінальної відповідальності за корупційні злочини у сфері правосуддя дозволить запобігти вчиненню подібних правопорушень у майбутньому, а також забезпечить справедливу міру покарання для винних осіб [7].

Альтернативний законопроект № 9438-1 пропонує удосконалити та посилити відповідальність за корупційні злочини вчинені суддями та присяжними [8]. Зокрема викладені наступні зміни до КК України: доповнити статті 368 та 369 новими частинами 5 і 6, які визначають самостійний основний склад злочину (через опис протиправної поведінки, яка вчиняється спеціальним суб'єктом – суддею чи присяжним) та кваліфікований склад злочину (вчинення дій, передбачених ч. 5 ст. 368(369) за попередньою змовою групою осіб, або повторно, або під час дії воєнного стану); доповнити ст. 369-4 «Вплив на прийняття судового рішення суддею, присяжним» та ін.

На нашу думку, такі законодавчі ініціативи пов'язані з резонансною справою щодо отримання неправомірної вигоди (близько 2,7 млн доларів США) вже колишнім головою Верховного Суду Всеволодом Князєвим. Однак, нам відомі, й інші суспільно значущі кримінальні провадження проти представників органів влади. Отже, за такою логікою, можливі у майбутньому законодавчі пропозиції щодо окремої криміналізації корупційних кримінальних правопорушень, наприклад, проти народних депутатів України, державних службовців певної категорії тощо. Чи є це правильний напрям протидії таким корупційним проявам? На нашу думку, і це обґрунтовано чисельними науковими дослідженнями, слід не дублювати кримінальну відповідальність або робити її занадто суворою (пригадаймо попередні окремі пропозиції щодо встановлення смертної кари за хабарництво). Вирішення проблеми пов'язане, насамперед, зі створенням умов, коли службові особи не можуть легалізувати неправомірну вигоду (майно чи кошти тощо). Для порівняння пригадаємо «епідемію» незаконного видобування та контрабанди бурштину, яка була поширена в Україні до 2022 року. Сьогодні така проблема, фактично, мінімізована. Цьому сприяли не стільки додаткова самостійна криміналізація незаконного видобування, збуту, придбання, перевезення, переробки бурштину (ст. 240-1, якою КК України був доповнений згідно Закону України від 19 грудня 2019 р. № 402-IX), скільки воєнний стан, який, фактично

не дозволяє особам здійснювати незаконний видобуток на певних територіях, суттєві ускладнення (відсутність авіарейсів з України та обмеженість транспортування водними шляхами) щодо переміщення товарів через митний кордон та суттєве зниження ціни на бурштин на світовому ринку [3].

Безумовно є й інші організаційно-правові механізми щодо мінімізації рівня корупції, але це вже питання не криміналізації, а встановлення жорсткого контролю за службовими особами та дотримання принципу невідворотності за вчинене діяння кримінальної відповідальності. Пригадаймо знову кейс «Князєва», коли 16 травня 2023 року на спільному брифінгу САП і НАБУ повідомили про обшуки в інших 18 суддів Великої Палати, які могли бути причетні до виявленої корупційної схеми, але досі жоден інший суддя Верховного Суду підозри в цій справі не отримав [5]. Це ще раз свідчить про те, що проблема не в кримінально-правовій забороні, а у вибірковому кримінальному переслідуванні та недотримання принципу невідворотності відповідальності за вчинене діяння.

Тому такі пропозиції є сумнівними, зважаючи на хибність самої ідеї окремої криміналізації корупційних кримінальних правопорушень у сфері правосуддя або виділення додатково спеціальних суб'єктів таких злочинів. За такою логікою законодавця можна виділяти різні розділи (або окремі частини чи статті) корупційних кримінальних правопорушень в залежності від сфери діяльності. Наприклад, кримінальні правопорушення у сфері державної служби або окремі норми про відповідальність народних депутатів України чи прокурорів за окремі прояви корупційних кримінальних правопорушень тощо.

На нашу думку, в КК України є розділи XVII «Кримінальні правопорушення у сфері службової діяльності та професійної діяльності, пов'язаної з наданням публічних послуг» та XVIII «Кримінальні правопорушення проти правосуддя», які вже передбачають відповідальність за окремі правопорушення у сфері правосуддя (зазначені в проекті № 9438).

Підсумовуючи викладене, можемо констатувати такі висновки:

1. Здійснення правосуддя в Україні має серйозні вади, які обумовлені, зокрема корупційними проявами представників суддівського корпусу. Це становить реальну загрозу національній безпеці Україні та сталому розвитку держави.

2. Посиленням кримінальної відповідальності проблему протидії корупційним правопорушенням вирішити неможливо. Така протидія реально залежить від якості нормативно-правових антикорупційних актів та безумовного їх виконання.

3. Законодавець повинен підходити системно до створення реального механізму протидії корупції, зокрема і в сфері здійснення правосуддя. Насамперед, зі створенням умов, коли, зокрема судді не можуть легалізувати неправомірну вигоду (майно чи кошти тощо). Також є необхідним встановити жорсткий контроль за суддями та дотримуватися принципу невідворотності кримінальної відповідальності за вчинене діяння.

4. Державна не повинна втручатися в здійснення правосуддя. Представники органів державної влади не повинні здійснювати тиск на суддів, не давати вказівки суддям, не протидіяти виконанню рішень судів.

5. Інститути громадянського суспільства повинні мати вирішальний вплив саме при конкурсному відборі кандидатів на посади суддів, а не при здійсненні правосуддя. Прикладом дійсно прозорої процедури відбору кандидатів на посаду суддів Конституційного Суду України є робота дорадчої групи експертів, яка була утворена відповідно до статті 10-2 Закону України «Про Конституційний Суд України» від 13 липня 2017 р.

Література:

1. Герасименко П. Війна і корупція. URL: https://zaxid.net/statti_tag50974/

2. Індекс сприйняття корупції – 2023. Transparency International. URL: https://cpi.ti-ukraine.org

3. Ільчишен І. Бурштин у світі здешевів. Як це вплине на український видобуток? *Економічна правда*. URL: https://www.epravda.com.ua/columns/2024/01/17/708811/

4. Кузнецов В. В., Матюшенко О. І., Кузнецова Л. О., Чабанюк В. Д. Кримінально-правова характеристика корупційних та пов'язаних з корупцією кримінальних правопорушень (у схемах) : навч. посіб. / за заг. ред. Р. А. Сербина. Київ : ФОП Кандиба Т. П., 2024. 118 с.

5. Ліскович М. Якщо голову Верховного Суду ловлять на хабарі, то це – катастрофа. *Укрінформ*. URL: https://www.ukrinform.ua/rubric-society/3710644-akso-golovu-verhovnogo-sudu-lovlat-na-habari-to-ce-katastrofa.html

6. Під головуванням Президента України Володимира Зеленського відбулося засідання РНБО України. URL: https://www.rnbo.gov.ua/ua/Diialnist/6430.html

7. Пояснювальна записка до проекту Закону України «Про внесення змін до Кримінального та Кримінального процесуального кодексів України щодо посилення відповідальності за корупційні кримінальні

правопорушення у сфері правосуддя» (реєстр. № 9438 від 29 червня 2023 р.). URL: https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/42175

8. Пояснювальна записка до проекту Закону України «Про внесення змін до Кримінального та Кримінального процесуального кодексів України щодо посилення відповідальності за корупційні кримінальні правопорушення у сфері правосуддя» (реєстр. № 9438-1 від 14 липня 2023 р.). URL: https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/42313

9. Про засади державної антикорупційної політики на 2021–2025 роки : Закон України від 20 червня 2022 р. № 2322-IX. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2322-20#Text

10. Про Заяву Верховної Ради України «Про необхідність жорсткого і безкомпромісного подолання проявів корупції в системі правосуддя» : Постанова Верховної Ради України від 29 травня 2023 р. № 3119-IX. URL: https://www.rnbo.gov.ua/ua/Diialnist/6430.html

11. Стан корупції в Україні 2023: сприйняття, досвід, ставлення. URL: https://engage.org.ua/stan-koruptsii-v-ukraini-2023-spryjniattia-dosvid-stavlennia/

АНТИКОРУПЦІЙНА ПОЛІТИКА: КОМПЛЕКСНИЙ ПІДХІД

Стрельцов Є. Л.
доктор юридичних наук, доктор теології, професор,
член-кореспондент Національної академії правових наук України,
заслужений діяч науки і техніки України,
вчений секретар Південного регіонального центру НАПрН України,
зав. лабораторії «Інновації у сфері кримінальної юстиції»
Національного університету «ОЮА»

Корупція – це жадібність
плюс можливість мінус контроль.
Роберт Клітгаард,
американський професор,
один з провідних фахівців
у боротьбі з корупцією

Україна яка наразі знаходиться на перехідному етапі свого розвитку, переживаючи складні часи реформування, які додатково значно погіршуються воєнним станом. Проте, незважаючи на ці складнощі, Україна не тільки має реальні плани свого відновлення, вона й сьогодні посідає достатньо важливе місце у світовій спільноті, в першу чергу, в європейському середовищі. В зв'язку з цим, українські високопосадовці виділяють декілька таких обставин: наприклад, інвестиції у спільну безпеку ЄС, наявність одного з найбільш у Європі транспортних хабів, значні сільськогосподарські можливості тощо [1]. Вирішення цих завдань є достатньо складним з об'єктивних чинників, і тому будь які, так звані «суб'єктивні», складнощі реально гальмують усі зусилля на національному та міжнародному рівнях.

В переліку таких «суб'єктивних» складнощів корупція посідає знакове «місце». Так, це суспільно-небезпечне явище має достатньо поширений характер, і його прояви характерні для будь яких країн, поза залежності від політичного типу та/чи економічної моделі. Згадайте, наприклад, скандальні події у керівництві Європарламенту або скандали з високопосадовцями у Китаю! [3]. Корупційні прояви також можуть мати місце не тільки у «звичних», а й у будь яких сферах соціального життя. Наприклад, Сектором по корупції та економічній злочинності Управління Організації Об'єднаних Націй з наркотиків і злочинності проведено спеціальне дослідження щодо корупції у спорті [3]. У будь якому разі, усі прояви корупції на загальному та локальному рівнях потребують постійного правового тлумачення [4].

Аналізуючи прояви корупції, різні види шкоди від них, вважаємо за важливе від самого початку зазначити, що в усіх таких випадках, якщо казати на загальному рівні, передусім, порушуються права людини щодо рівного доступу до усіх соціальних можливостей та послуг, тому що корупція, якщо розглядати саме с таких позицій, створює так звані незаконні привілеї щодо можливостей такого доступу [5, с. 362–366] для одних, і «надумано» позбавляє такого природнього доступу інших. Тобто, за великим рахунком, корупція має «токсичний» вплив на ідеали демократії, забезпечення реалізації прав і свобод людини і громадянина тощо. Це не пафосне проголошення, а реальна оцінка таких діянь на загальнодержавному рівні.

Корупція має і менш значні, але теж достатньо небезпечні, наслідки, які є характерними для неї. Так, в кожній країні таки корупційні прояви і їх наслідки мають певні особливості, які пов'язані з «привабливістю» або «непривабливістю» відповідних соціальних сфер для таких проявів, що теж потрібно враховувати. Це потрібно, на мою думку, завжди робити, тому що достатньо часто ми, оцінюючи шкоду від корупційних проявів, «залишаємось», так би мовити, на первісних етапах, в основному враховуючи соціальний статус винної особи і тут суму винагороди, яку він отримав. Це необхідні ознаки, однак соціальна шкода від корупційних проявів, особливо, коли вони мають певною мірою масовий характер, достатньо часто глибша і значніша.

Характерно це і для України. Саме на це, на види реальної політичної, соціально-економічної та іншої шкоди звертають увагу зарубіжні партнери. Наприклад, на зустрічі міністрів юстиції «Великої сімки» (G7), яка відбулась у травні ц.р., питання української корупції стало одним з основних. При цьому зверталась увага на те що: «кожен євро, який «витікає» через корупційні схеми замість фінансування ЗСУ, послаблює Україну в умовах боротьби з російською агресією; боротьба з високим рівнем корупції – необхідний крок для подальшого розвитку; корупція може завдати шкоди післявоєнному майбутньому України» [6].

При цьому повною мірою «зберігається» і традиційна шкода від подібних кримінально-протиправних посягань. Але і тут є певна диференціація, яка залежить від умислу та діянь винної особи: це можуть бути «звичайні» діяння, а можуть бути діяння, які мають «незвичний» механізм своєї реалізації [7].

У будь якому разі, загальні та більш локальні види шкоди, які мають корупційні прояви, завжди потрібно враховувати, оцінюючи їхню дійсну суспільну небезпеку, бо сучасне кримінальне право має певні відмінності від тих його положень, які існували зовсім недавно. Наприклад, коли ми говоримо про заходи кримінально-правового характеру щодо юридичних осіб, то по суті ми уникаємо обов'язкового

встановлення суб'єктивної сторони діяння, яке вважається однією з основних, якщо не основною, підставою кримінальної відповідальності. Або, якщо раніше обов'язковим було встановлення прямої шкоди від суспільно-небезпечних діянь, то зараз існують так звані предикативні кримінальні правопорушення, коли кримінальна відповідальність застосовується за «вторинні» дії, які є продовженням «якихось» попередніх дій, котрі взагалі не встановлюються.

Це потрібно враховувати і при розробці антикорупційної політики. В цілому, є декілька підходів для розробки будь яких варіантів загальної правової політики, в тому числі і антикорупційної. Зберігається такий підхід і на галузевому рівні, зокрема, на кримінально-правовому. У ширшому розумінні така політика включає в себе: правотворчість, правозастосування, доктринальне підґрунтя, відповідну фахову підготовку та ін. У вужчому – це правотворча та правозастосовна діяльність. Причому, у будь якому визначенні, правова база і правозастосування повинні виступати обов'язковими складовими такої політики.

Тому антикорупційна політика, яка має загальнодержавне значення, повинна обов'язково виступати у якості комплексної програми, яка є сукупністю змістовних, організаційних заходів та засобів протидії корупції. При розробці такої політики на загальному та локальному рівнях потрібно враховувати, що соціально-негативні об'єкти, які виступають предметами впливу відповідної політики, повинні підлягати комплексному соціально-правовому впливу, починаючи зі встановлення детермінант та проводячи так звані «попередні» попереджальні заходи і закінчуючи засобами застосування відповідальності за порушення встановлених заборон, в тому числі і порушення кримінально-правових приписів. Тому звернення основної уваги тільки на правовий, тим більш на кримінально-правовий, напрямок такої політики матиме певний результат, але, зосередження уваги саме на посткримінальній поведінці особи, яка вчинила корупційне правопорушення, виглядає, певним чином, «однобоко». Отже, саме у поєднанні усіх складових такої комплексної програми, у продуманих заходах профілактичного, нормативного та правозастосовного характеру антикорупційна політика в сучасних умовах може мати необхідну продуктивність.

Література:

1. Стефанішина О. Українській вимір Дня Європи. Чому наша країна важлива для Європейського Союзу. *Європейська правда.* URL: https://www.eurointegration.com.ua/experts/2024/05/9/7185595/

2. «Катаргейт»: ключовий фігурант, який пішов на угоду зі слідством, підтвердив факти корупції в ЄП». *Європейська правда.* URL: https://www.eurointegration.com.ua/news/2023/01/23/7154714/ ; Орест Зог. Китайська головоломка. Як мислять і якими етичними принципами керуються в Китаї. URL: https://texty.org.ua/articles/104009/kytajska-holovolomka-yakymy-prynycypamy-keruyutsya-v-kytayi-i-chomu-nam-potribno-trymatysya-ssha/

3. Save Sport. United Against Corruption. Full report.https://www.unodc.org/unodc/uk/safeguardingsport/grcs/index.html

4. Див, наприклад, Закон України «Про засади запобігання і протидії корупції». Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо відповідальності за корупційні правопорушення». Науково-практичний коментар / відп. ред. С. В. Ківалов і Є. Л. Стрельцов. Х. : Одіссей, 2011. 344 с.

5. Стрельцов Є. Л. Раціональний дискурс про кримінальне право : монографія / Стрельцов Є. Л. Київ : Юрінком Інтер, 2024. 475 с.

6. Країни G7 перейнялись корупцією в Україні, оголошено небезпечні наслідки. URL: https://aspi.com.ua/news/politika/kraini-g7-pereynyalisya-korupcieyu-v-ukraini-ogolosheno-nebezpechni-naslidki#gsc.tab=0

7. На Одещині затримали на хабарі посадовця. URL: https://volnorez.com.ua/na-odeshhini-zatrimali-na-xabari-posadovcya/

АНТИКОРУПЦІЙНА ПОЛІТИКА УКРАЇНИ В КОНТЕКСТІ ВІДНОВЛЕННЯ ТА РОЗВИТКУ ТЕРИТОРІЙ

Трещов М. М.
доктор наук з державного управління, доцент,
професор кафедри управління та адміністрування
Дніпровського державного університету внутрішніх справ,
м. Дніпро, Україна

Збереження поточного рівня підтримки України з боку країн Контактної групи з оборони України вимагає від органів публічної влади, українського політикуму та суспільства зниження не лише прямих проявів, а й потенційних проявів корупційних ризиків. Дані вимоги країн-донорів актуалізуються на фоні активізації процесів набуття Україною членства та є базовою вимогою резолюції

Європейського парламенту щодо невідкладного надання Україні статусу кандидата на членство в ЄС, що вимагає переформатування майже всіх сфер життя в Україні, оскільки рівень толерантного ставлення українців до проявів корупції викликає значне занепокоєння урядових функціонерів найбільш розвинених демократій світу, а стала практика корупційних правопорушень в українських реаліях викликає зневагу та взаємну недовіру громадян і органів публічної влади та становить загрозу національній безпеці України, що посилюється на фоні триваючої активної фази російсько-української війни.

На тлі зазначених вище тенденцій постає актуальне для публічного управління завдання розробки перспективних напрямів реформування механізму антикорупційної політики в умовах війни та процесів вступу України до ЄС, враховуючи нові екзистенційні реалії політичного, економічного і соціального життя в Україні та беручи до уваги практики демократичних країн боротьби з корупцією та недобросовісним лобізмом.

Попри той факт, що Україна є учасником більшості базових глобальних антикорупційних конвенцій, зокрема Конвенції ООН проти корупції (UNCAC), нашою країною і досі залишаються невиконаними ціла низка рекомендацій відповідних міжнародних антикорупційних моніторингових механізмів, у тому числі GRECO, а більшість топпосадовців, яких звинувачено у проявах корупції уникають кримінальної відповідальності в ліпшому разі позбуваючись посад або виїжджаючи закордон.

Зазначимо, що в законодавчому полі найбільш знаковими маркерами євроінтеграційних потуг України стали прийняття Закон України «Про засади державної антикорупційної політики на 2021–2025 роки» стало потужним кроком на шляху боротьби з корупцією, метою якого визначено досягнення суттєвого прогресу в запобіганні та протидії корупції, а також забезпечення злагодженості і системності антикорупційної діяльності усього комплексу органів державної влади та органів місцевого самоврядування, а корупцію визначено як ключову перешкоду стабільному зростанню економіки та розвитку демократії, а також Державної антикорупційної програми на 2023–2025 рр., якою передбачено проведення комплекс заходів організаційного впливу у ключових сферах, які мають на меті кардинальне зниження рівня корупційних проявів та гарантії доброчесності у судовій владі, безпеці та обороні, діяльності правоохоронних, митних та фіскальних органів, державному регулюванні економіки, містобудування, земельних відносин, надання публічних послуг в медичній галузі, освіті, соціальному захисті тощо.

Завдяки діям ключових демократій світу в Україні створено спеціалізовані інституції для розслідування, кримінального переслідування та розгляду корупційних справ на найвищих щаблях влади, політичних та бізнес-еліт (Спеціалізована антикорупційна прокуратура, Національне антикорупційне бюро, Вищий антикорупційний суд, Національне агентство з питань запобігання корупції, Агентство з питань повернення та управління активами), яким в нормативному полі було надано широкі повноваження, що уможливло їх ефективне функціонування навіть на тлі протидії з боку деяких топ-чиновників всупереч зобов'язанням України перед країнами G-7, США та ЄС.

Синергічні дії Національного антикорупційного бюро та Спеціалізованої антикорупційної прокуратури України дозволити створити та імплементувати в практику ефективну систему електронного управління для сприяння розслідуванню та розгляду справ про корупцію на серед високопосадовців, а створення Вищого антикорупційного суду України, посади в якому отримали претенденти через механізм прозорого найму на основі персональних компетентностей, додатково посилило результативність діяльності усього чинного набору антикорупційних інститутів.

Проте, на практиці, як свідчить індекс сприйняття корупції (Corruption Perceptions Index) Transparency International, внаслідок вкоріненої десятиріччями екзистенційної традиції толерантного ставлення українського суспільства до корупційних дій, популістичної політики як органів державної влади, так і органів місцевого самоврядування та міграції переважної більшості представників української інтелігенції з демократичними поглядами закордон, дії українського політикуму із забезпечення нівелювання проявів корупції носять декларативний характер, а України є найбільш корумпованою країною в Європі.

В рейтингу 2023 року Україна посіла 104 місце зі 180 країн світу набравши 36 балів та відповідає рівню дуже корумпованих країн, а ця позиція навіть нижче, ніж у авторитарної Білорусі – 98 місце (37 балів) та європейських краї, які розвиваються: Албанія – 98 місце (37 балів), Косово – 83 місце (41 бал), Північна Македонія – 76 місце (42 бали), Молдова – 76 місце (42 бали) [4].

Як результат, високий рівень корумпованості життєдіяльності українського суспільства, політикуму, представників органів публічного управління та бізнесу та фоні міграції значної частки вмотивованих та висококваліфікованих громадян в найбільш розвинені демократії світу робить примарнимb перспективи як отримання необхідних обсягів грантів країн-донорів, так і формування належної власної фіскальної бази для повоєнної відбудови України, адже підвищення рівня глобальної конкурентоспроможності напряму залежить від

готовності суспільства до швидкого просування демократичних реформ, відповідальності за власний політичний вибір та фіскальної дисципліни, які є передумовами формування системи організаційних, економічних та іміджевих важелів і методів публічного управління, концентруючи зусилля усіх верств населення на постійному прагненні до підвищення глобальних позицій України і перш за все боротьбі з корупцією.

Практики розвинених демократій світу, а особливо країн-членів ЄС, засвідчують на найвищій рівень ефективності та пріоритетність органів місцевого самоврядування щодо підвищення рівня демократизації суспільства, боротьби з корупцією та забезпечення населення якісними і доступними публічними послугами за найнижчим фіскальним навантаженням. При цьому найбільш швидким та ефективним механізмом подолання кризи функціонування інституту вітчизняного самоврядування є запровадження моделі бюджетного або фіскального федералізму, що дозволить створити правові, організаційні і економічні механізми для досягнення фінансової незалежності місцевих бюджетів, яка необхідна для якісного виконання повноважень місцевого самоврядування та імплементації культури нетерпимості до проявів корупції завдяки покладенню відповідальності на кожного окремого громадянина за самозабезпечення та розвиток як країни в цілому, так і територій зокрема [2, с. 160].

Одним із найбільш динамічних, еластичних і дієвих інструментів впливу держави на розвиток територій та створення сталих демократичних традицій є фонди регіонального розвитку, головні завдання яких – це акумулювання коштів для фінансування заходів державної регіональної політики, від ефективності якої залежить рівень глобальної конкурентоспроможності країни, а у випадку України – перспективи на вступ до ЄС, що вимагає відходу від непрозорої практики централізації більшості повноважень та ресурсів на центральному рівні [1; 3].

Можна зробити висновок про те, що Україною досягнуто певних успіхів у превенції корупційних проявів, проте з точки зору зростання напруги у відносинах з країнами Контактної групи з оборони України та рівня невдоволення українського суспільства на фоні корупційних скандалів в Офісі Президента України, Міністерстві оборони України, Міністерстві внутрішніх справ, Службі безпеки України, Міністерстві розвитку громад, територій та інфраструктури України і низці облдержадміністрацій та органів місцевого самоврядування, репресивна складова антикорупційної політики має бути значно посилена, а діяльність спеціалізованих антикорупційних інституцій має бути дійсно незалежною від впливу еліт, адже факти притягнення високопосадовців

до відповідальності носять вкрай обмежений характер, що об'єктивно сприймається як політична та, навіть, кланова упередженість.

Як узагальнюючий висновок стверджуємо, що рівень загальної корумпованості життєдіяльності українського суспільства, політикуму, представників органів публічного управління та бізнесу є головною перешкодою для відновлення України та її регіонів та вступу до ЄС, який є уособленням імплементації моральних та законодавчих принципів демократії, що вимагає помітних покращень у боротьбі з корупцією та руйнування суспільного договору щодо толерантного сприйняття корупційних проявів.

Література:

1. Мунько А. Ю. Регіональні фонди розвитку як складова системи управління місцевими фінансами. *Державне управління та місцеве самоврядування.* 2016. Вип. 1(28). С. 150–156.

2. Трещов М. М. Перспективи впровадження бюджетного федералізму в Україні. *Актуальні проблеми державного управління.* 2015. № 1(47). С. 159–167.

3. Трещов М. М. Фонди регіонального розвитку: європейський досвід та необхідність його впровадження в Україні. *Ефективність державного управління*. 2014. Вип. 39. С. 420–426.

4. Corruption Perceptions Index. Transparency International. URL: https://www.transparency.org/en/cpi

ВПЛИВ ЄВРОІНТЕГРАЦІЙНИХ ПРОЦЕСІВ НА ФУНКЦІОНУВАННЯ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ ЧЕРЕЗ ПРИЗМУ ВІДНОВЛЕННЯ УКРАЇНИ ТА ПІДГОТОВКИ ДО НАБУТТЯ ЧЛЕНСТВА В ЄС

УДОСКОНАЛЕННЯ ДІЯЛЬНОСТІ РАХУНКОВОЇ ПАЛАТИ В УКРАЇНІ В УМОВАХ НАБУТТЯ ЧЛЕНСТВА В ЄВРОПЕЙСЬКОМУ СОЮЗІ

Атаманчук Н. І.
доктор юридичних наук, доцент,
провідний науковий співробітник відділу дослідження проблем правотворчості та адаптації законодавства України до права ЄС
Інституту правотворчості та науково-правових експертиз
Національної академії наук України

Удосконалення діяльності Рахункової палати, як органу, що здійснює контроль за надходженням коштів до Державного бюджету України та їх використанням набуває особливого значення на шляху Євроінтеграційних процесів в Україні. Оскільки, саме формування та ефективне використання бюджету є передумовою функціонування держави, забезпечення здійснення подальших змін та реформ задля входження до спільного Європейського правового простору.

Так, Стратегію розвитку Рахункової палати на 2019–2024 роки визначено, що Рахункова палата має перетворитись у динамічну, ефективну державну аудиторську інституцію, здатну реагувати на запити суспільства, впливати на економічні процеси, сприяти дотриманню принципів прозорості та відповідальності в процесі управління публічними коштами та державним майном. Результати перетворень підвищать рівень довіри суспільства як до Рахункової палати, так і загалом до усіх органів влади через механізм їхньої підзвітності та систематичного оцінювання результатів їх роботи. Рахункова палата має бути державною інституцією, здатною активно сприяти ефективному використанню суспільного блага на користь громадян України, підвищенню якості державного управління [1].

Правове забезпечення діяльності Рахункової палати в Україні, здійснюється Конституцією України [2], Бюджетним кодексом України [3],

Законом України «Про Рахункову палату» [4], Регламентом Рахункової палати [5] тощо.

При цьому, набуття членства Україною в Європейському Союзі зумовлює необхідність реформування законодавчого забезпечення діяльності Рахункової палати, приведення у відповідність принципам INTOSAI, імплементація яких є основою для задоволення очікувань щодо запровадження міжнародно прийнятих стандартів зовнішнього аудиту Міжнародною організацією вищих органів аудиту (INTOSAI).

У Аналітичному звіті Європейської Комісії від 1 лютого 2023 року констатовано, що «Україна знаходиться на ранній стадії підготовки до імплементації acquis ЄС та застосування європейських стандартів аудиту. Повне приведення у відповідність з acquis ЄС вимагатиме реформування Рахункової палати з метою чіткого визначення в Конституції її незалежності, розширення її повноважень та застосування міжнародних стандартів в процедурах аудиту... Відсутня послідовна специфікація повноважень тих, хто залучений до контролю та аудиту державних коштів відповідно до концепції державного внутрішнього фінансового контролю. Це негативно впливає на підзвітність використання державних коштів. Запланований перегляд Додатку XLIV до Угоди про асоціацію між Україною та ЄС потребуватиме приведення національного законодавства у відповідність до європейського з урахуванням захисту фінансових інтересів ЄС…» [6].

Зауважимо, що 14 вересня 2023 року Верховною Радою України зареєстровано проєкт Закону «Про Рахункову палату» № 10044 [7], метою якого є підвищення результативності роботи Рахункової палати для здійснення контролю за надходженням коштів до Державного бюджету України та їх використанням, виконання зобов'язань України та вимог Угоди про Асоціацію із Європейським Союзом, а також реорганізація роботи Рахункової палати у операційно-, функціонально- та фінансово незалежний вищий орган аудиту, що функціонуватиме у повній відповідності до міжнародних стандартів і принципів INTOSAI і кращих світових практик. Так, у законопроєкті передбачені механізми, що дозволять Рахунковій палаті застосовувати міжнародні стандарти державного аудиту INTOSAI на практиці через застосування відповідної термінології, визначення предмета та об'єктів аудиту, його видів, відповідність процесу аудиту вимогам стандартів тощо; розширення мандату аудиторської діяльності на усі публічні кошти; надання повноважень здійснювати аудит місцевих бюджетів, суб'єктів господарювання державного та комунального (муніципального) сектору економіки, суб'єктів, у капіталі яких є частка держави та/або територіальної громади, аудит міжнародної фінансової, гуманітарної та технічної допомоги, аудит діяльності Національного банку України,

в тому числі щодо рефінансування комерційних банків; уповноваження щорічно проводити аудит консолідованої фінансової та бюджетної звітності Кабінету Міністрів України та надавати аудиторський звіт щодо консолідованої звітності; готувати та оприлюднювати аудиторські звіти відповідно до міжнародних стандартів державного аудиту тощо.

Окрім того, 14 вересня 2023 року Верховною Радою України зареєстровано проєкт Закону «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо впровадження міжнародних стандартів державного зовнішнього аудиту у бюджетному процесі» № 10045 [8], метою якого є впровадження міжнародних стандартів державного зовнішнього аудиту у бюджетному процесі.

Автори законодавчої ініціативи вважають, що прийняття вказаних законопроєктів сприятиме побудові роботи Рахункової палати у повній відповідності із всесвітньо визнаними міжнародними стандартами і принципами INTOSAI, стрімкому збільшенню ефективності та результативності використання публічних коштів, збільшенню довіри до України з боку міжнародного співтовариства, а також отримання Президентом, парламентом, урядом, громадськістю повної та достовірної інформації про стан та якість державного управління у різних сферах суспільних відносин, а також постійному поліпшенню роботи державних інституцій.

Варто зазначити, що окрім законопроєктів №10044 [7] та №10045 [8], у Верховній Раді України зареєстровані також альтернативні законопроєкти №10044-1 [9], №10044-2 [10], №10045-1 [11], що лише підтверджують актуальність реформування Рахункової палати в умовах сьогодення.

Вважаємо, що подальше реформування діяльності Рахункової палати як органу державного фінансового контролю передбачає перш за все гармонізацію законодавства України з правом ЄС та його адаптацію до ключових вимог побудови спільного Європейського правового простору.

Література:

1. Стратегія розвитку Рахункової палати на 2019–2024 роки: рішення Рахункової палати від 29 липня 2019 року № 18-12019. URL: http://rp.gov.ua/upload-files/About/Strategy/Strat2019-2024.pdf

2. Конституція України від 28.06.1996 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#n4387

3. Бюджетний кодекс України від 08.07.2010 р. № 2456-VI. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17#Text

4. Про Рахункову палату: Закон України від 02 липня 2015 року № 576-VIII. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/576-19#Text

5. Регламент Рахункової палати: рішення Рахункової Палати від 28 серпня 2018 року № 22-7. URL: http://rp.gov.ua/upload-files/About/RegulatoryDoc/arp_1_new.pdf

6. Analytical Report Commission Opinion on Ukraine's application for membership of the European Union, Brussels, 1.2.2023. SWD(2023). URL: https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/system/files/2023-02/SWD_2023_30_Ukraine.pdf.https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/42780

7. Проект Закону про Рахункову палату від 14 вересня 2023 року № 10044. URL: https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/42771

8. Проект Закону про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо впровадження міжнародних стандартів державного зовнішнього аудиту у бюджетному процесі від 14 вересня 2023 року № 10045. URL: https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/42780

9. Проект Закону про Рахункову палату від 27 вересня 2023 року 10044-1. URL: https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/42864

10. Проект Закону про внесення змін до Закону України «Про Рахункову палату» щодо удосконалення діяльності Рахункової палати відповідно до міжнародних стандартів державного зовнішнього аудиту від 29 вересня 2023 року № 10044-2. URL: https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/42889

11. Проект Закону про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо забезпечення фінансової незалежності Рахункової палати відповідно до міжнародних стандартів державного зовнішнього аудиту від 29 вересня 2023 року № 10045-1. URL: https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/42890

12. Атаманчук Н. І. Адміністративно-юрисдикційна діяльність Рахункової палати в Україні: сучасний стан і перспективи реформування на шляху до вступу до Європейського Союзу. *Нове українське право*. 2023. Вип. 5. С. 46–52. URL: https://doi.org/10.51989/NUL.2023.5.7

ПІДГОТОВКА УКРАЇНИ ДО НАБУТТЯ ЧЛЕНСТВА В ЄС

Єгорова В. С.
кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри інтелектуальної власності та приватного права
Факультету соціології і права
Національного технічного університету України
«Київський політехнічний інститут імені Ігоря Сікорського»
м. Київ, Україна

Підготовка України до набуття членства в ЄС є важливим процесом, який передбачає виконання ряду вимог та стандартів, що встановлені Європейським союзом. Цей процес можна поділити на кілька основних напрямків:

Політичні реформи: Україна повинна здійснити необхідні політичні реформи, у тому числі забезпечити демократичні принципи, права людини, незалежність суду та реформування публічного сектору.

Економічні реформи: Україна повинна розвивати стійку та конкурентоспроможну економіку, що відповідає стандартам ЄС. Це охоплює реформи в галузях фінансів, банківської системи, торгівлі, енергетики та інфраструктури.

Законодавча гармонізація: Україна повинна узгодити свою законодавчу базу з правилами та стандартами ЄС. Це охоплює прийняття та впровадження законів, які відповідають європейським нормам у таких сферах, як закупівлі, конкуренція, охорона довкілля, соціальні стандарти та інші.

Інституційна реформа: Україна повинна зміцнити свої інституції та адаптувати їх до європейських стандартів. Це охоплює реформування публічного управління, боротьбу з корупцією та зміцнення правової системи.

Соціальна та культурна гармонізація: Україна повинна сприяти соціальній та культурній гармонізації з ЄС, зокрема в галузях освіти, культури, молоді та спорту.

Процес підготовки до набуття членства в ЄС є складним та тривалим. Україна здійснює реформи та співпрацює з ЄС у трамках Асоціації між Україною та ЄС, яка була укладена у 2014 році. Це сприяє поглибленню взаєморозуміння та підтримці з боку ЄС у процесі європейської інтеграції України.

Захист прав людини є одним із основних принципів Європейського Союзу, тому Україна зобов'язана впроваджувати необхідні реформи захисту прав людини. Це охоплює такі питання, як свобода слова, права

жінок, захист прав мігрантів, боротьба з корупцією та розбудова незалежної судової системи.

Україна активно працює над реформами, спрямованими на зміцнення прав людини. Наприклад, було прийнято закони, спрямовані на запобігання дискримінації, вдосконалення правозастосування та розширення доступу до правосуддя. Також проводяться кампанії з популяризації прав людини та освітні заходи, спрямовані на підвищення свідомості громадян щодо їхніх прав та свобод.

Проте, необхідно визнати, що є деякі виклики і перешкоди на шляху до повного захисту прав людини в Україні. Недостатня ефективність правоохоронних органів, корупція та недостатня свобода ЗМІ (засоби масової інформайії) залишаються актуальними проблемами, які потребують подальших зусиль.

Україна повинна продовжувати здійснювати реформи та співпрацювати з міжнародними партнерами для забезпечення повного захисту прав людини. Це допоможе побудувати справедливе та демократичне суспільство, в якому кожна людина має можливість реалізувати свої права та свободи.

Захист прав людини в контексті євроінтеграції та суспільних трансформацій в Україні базується на міжнародному досвіді та нормах, встановлених міжнародними організаціями. У цьому процесі Україна активно співпрацює з Європейським Союзом та іншими міжнародними партнерами.

Міжнародний опит демонструє, що захист прав людини є одним із основних принципів розвинутих демократичних суспільств. Європейський Союз має високі стандарти у сфері прав людини, які визнаються щодо всіх його членів. Україна, як країна, що прагне до євроінтеграції, зобов'язана пристосовувати свою законодавчу базу та практику до цих стандартів.

Україна прийняла ряд реформаторських заходів для забезпечення захисту прав людини, враховуючи міжнародний досвід. Наприклад, було створено Національну службу з питань прав людини, яка відповідає за контроль захисту прав та надання рекомендацій уряду. Також було прийнято низку законів та законодавчих актів, спрямованих на забезпечення рівних прав та свобод для всіх громадян [1].

Однак, необхідно враховувати, що кожна країна має свої особливості і виклики. Україна знаходиться в складному процесі трансформації та реформування своєї системи. Це вимагає постійних зусиль та співпраці з міжнародними партнерами для ефективного захисту прав людини.

Отже, Україна використовує міжнародний опит та співпрацює з міжнародними організаціями для забезпечення захисту прав людини

в контексті євроінтеграції та суспільних трансформацій. Це допомагає побудувати справедливе та демократичне суспільство, де права та свободи кожної людини є гарантованими.

14 грудня 2023 року лідери ЄС погодили відкриття переговорів з Україною щодо вступу і вкотре підтвердили своє зобов'язання продовжувати активну підтримку країни та її народу доти, доки необхідно.

Водночас, права людини, що містяться в Європейській конвенції, захищаються в країнах найрізноманітнішими способами. Принципи Конвенції та судова практика Європейського суду враховуються в постановах, що виносяться національними судами, в законодавстві, ухваленому парламентами, а також у рішеннях національних органів влади. Отже, рішення Європейського суду є лише одним із шляхів захисту прав людини у Європі.

Таким чином, із прийняттям Радою Європи Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод на європейському континенті розпочався процес створення якісно нової європейської системи захисту прав і свобод людини. Конвенція стала важливою складовою розвитку національних правових систем країн Європи, надзвичайно впливовим чинником залучення у ці системи фундаментальних цінностей і норм щодо захисту прав людини, верховенства права і демократії.

Література:

1. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод (з протоколами) : Європейська Конвенція з прав людини № 475/97-ВР від 17.07.97. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_004#Text (дата звернення: 17.05.2024).

2. Проєкт Ради Європи «Підтримка впровадженню судової реформи в Україні». URL: https://www.coe.int/en/web/cdcj/-support-to-the-judicial-reform-in-ukraine (дата звернення: 17.05.2024).

ЩОДО ЗНАЧЕННЯ ІНТЕРПРЕТАЦІЙНИХ АКТІВ В КОНТЕКСТІ ЄВРОПЕЇЗАЦІЇ ПРАВОТВОРЧОЇ ДІЯЛЬНОСТІ В УКРАЇНІ

Львова Є. О.
доктор юридичних наук, професор, професорка кафедри конституційного та міжнародного права інституту права та безпеки ОДУВС

Екстраполюючи демократичні постулати захисту прав і свобод людини і громадянина на майбутнє становлення державності, варто зазначити той факт, що визнання міжнародним співтовариством права України на вільну розбудову конституційної ідентичності стало поштовхом для продовження воєнного протистояння без можливих компромісів вирішення.

Агресивна війна проти України посягнула на систему безпеки на європейському просторі, принципи міжнародного права та конституційний лад в Україні. В умовах гібридної війни опір поширенню дезінформації в глобальному інформаційному просторі є складовою боротьби із кібер-атаками та сприяє політичній інтеграції України до Європейського Союзу та НАТО.

Як вірно зазначив професор М. Корнієнко, «воєнний стан зазвичай оголошується через законодавчий акт, який дозволяє владі надавати додаткові повноваження військам та органам правопорядку. За цьому режиму можуть бути обмежені громадські свободи та права, такі як свобода слова, зібрань і приватного життя. За такого режиму можуть бути введені виняткові заходи безпеки, такі як цензура, обмеження обмеження руху людей, введення комендантської години та інші обмеження» [1, с. 119].

В умовах правового режиму воєнного стану конституційні принципи та імперативні положення Конституції України мають не тільки найвищу юридичну силу, але є найкращою об'єктивною моделлю справедливості в суспільстві. Також у зазначеному контексті вкрай важливою є інтерпретація (тлумачення) Конституції як вид правотворчої діяльності, що полягає в наданні уніфікованого розуміння того, що дотримання конституційних принципів є запорукою благополуччя народу України.

Саме однією з функцій Конституційного Суду України є інтерпретація термінів та судження про сучасні реалії державотворення з урахуванням надбання суспільного досвіду та з метою наближення тексту нормативно-правового акту до адресата. Зазначена діяльність є елементом українського конституціоналізму, а також засобом

передачі інформації задля узгодження конституційної теорії та практики в умовах війни.

Як слушно зауважує дослідниця М. Балинська, «змістом офіційного тлумачення КСУ положень Конституції України та законів України є їх конкретизація, уточнення, деталізація. Це певні норми, а саме – інтерпретаційні норми, в яких даються розпорядження, як розуміти той чи інший термін, вираз або правову норму в цілому, як її застосовувати» [2].

На основі проаналізованих позицій у рішеннях Конституційного Суду України за останній період в контексті євроінтеграції було визначено наступні види інтерпретацій, що містяться в рішеннях та ухвалах КСУ:

1) тлумачення з аргументами щодо процесуальних форм правозабезпечення та правозастосування органами публічної влади (питання реформування пенсійної системи та про пенсійне забезпечення);

2) тлумачення з аргументами щодо забезпечення принципу верховенства права (справа про посилений захист військовослужбовців, про соціальні гарантії для захисників та захисниць, щодо гарантій соціального захисту державних службовців, щодо конституційності положень Митного Кодексу України, щодо конституційності положень про адміністративні правопорушення);

3) тлумачення з аргументами щодо обмеження прав і свобод людини в умовах воєнного стану (питання встановлення меж і умов оплати праці згідно з Законом України «Про повну загальну середню освіту», забезпечення державою гарантій соціального захисту громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи, та конституційності положень Бюджетного Кодексу України);

4) тлумачення з аргументами щодо дискримінації у реалізації прав і свобод людини (справа про захист права на житло);

5) тлумачення з аргументами щодо забезпечення свободи віросповідання (справа щодо назви релігійних організацій) [3, с. 58].

Оскільки відновлення конституційного ладу є найважливішим процесом в розбудові післявоєнної України, залишається актуальною потреба розробки проєкту закону України «Про засади конституційного ладу» та обговорення з громадськістю проблемних питань майбутньої конституційної реформи на конференціях та форумах.

Також, як відомо, євроінтеграційний курс України реалізується шляхом прийняття нормативно-правових актів, що мають обов'язковий характер і є джерелом права України.

Погодимось із професоркою Л. Матвєєвою в тому, що інтерпретаційні акти слугують елементом механізму правового регулювання суспільних відносин [4]. Своєю чергою, в контексті євроінтеграції

загальні інтерпретаційні акти не містять елементів механізму міжнародного характеру, є рекомендаційними та не є нормоутворюючими.

Отже, за зазначених умов державотворення та в площині положень Закону України «Про правотворчу діяльність» інтерпретація конституційних положень Конституційним Судом України слугує не тільки ефективним способом вирішення проблем юридичних суперечностей, а й вбачається основним засобом правильного роз'яснення сутності правового буття та значення Конституції України в умовах воєнного стану.

Література:

1. Корнієнко М. В. Забезпечення прав людини органами правопорядку в екстраординарних умовах: доктринальний аспект: монографія. Одеса : Видавництво «Юридика». 2023. 170 с. URL: https://dspace.oduvs.edu.ua/handle/123456789/6199

2. Проблеми тлумачення правових норм : посібник / автор-упорядник О. М. Балинська. Львів : Львівський державний університет внутрішніх справ, 2021. 392 с.

3. Beschastnyy V., Lvova I. Interpretation of constitutional provisions as a factor of ensuring national security under martial law. *International security studios: managerial, technical, legal, environmental, informative and psychological aspects. International collective monograph. Volume II. NMBU, Research and Education*. 2024. 605 p.

4. Матвєєва Л. Г. Юридична природа та місце офіційних інтерпретаційних актів у правовій системі України : дис ... канд. юрид. наук : 12.00.01. Х., 2005. 276 с.

ОКРЕМІ АСПЕКТИ ПРАВА НА ДОСТУП ДО СУДУ У ПРАКТИЦІ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СУДУ З ПРАВ ЛЮДИНИ

Медвідь А. Б.
доктор юридичних наук, професор,
професор кафедри теорії держави і права
Львівського торговельно-економічного університету,
м. Львів, Україна

Незалежна Україна, як одну із своїх пріоритетних цілей проголосила побудову держави на засадах верховенства права та демократії, у якій забезпечуватимуться права та свободи кожної людини згідно з міжнародними, в тому числі європейськими, нормами і стандартами. Своєю чергою, право на судовий захист займає особливе місце не лише у системі прав людини, але й серед глобальних цінностей демократичного суспільства. Саме право на судовий захист забезпечує найбільш надійну та ефективну систему захисту усіх прав людини, якою є механізм судового розгляду та здійснення правосуддя. Водночас, імплементація у національну правову доктрину положень, ратифікованої у 1997 році вітчизняним парламентом, Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року [1] (надалі – Конвенція), не може здійснюватися без детального вивчення практики Європейського суду з прав людини (надалі – ЄСПЛ).

Зважаючи на це, актуальним є продовження дослідження практики тлумачення і застосування Європейським судом з прав людини положень статті 6 Конвенції, щодо імпліцитного закріплення ними права на доступ до суду як невід'ємного структурного елемента права на справедливий суд, яке було розпочате та здійснювалося автором у попередніх наукових публікаціях.

Перш за все, варто зазначити, що зміст статті 6 Конвенції [1], яка гарантує кожному право на справедливий суд, містить три пункти та формально не закріплює права на доступ до суду. Так, перший пункт вказаної статті гарантує кожному «право на справедливий і публічний розгляд його справи упродовж розумного строку незалежним і безстороннім судом, встановленим законом, який вирішить спір щодо його прав та обов'язків цивільного характеру або встановить обґрунтованість будь-якого висунутого проти нього кримінального обвинувачення» [1], а також вказує, що судове рішення проголошується публічно та встановлює допустимі підстави для обмеження публічності судового розгляду справи. Другий пункт статті 6 Конвенції, закріплює презумпцію невинуватості кожного щодо обвинувачення його у вчиненні кримінального правопорушення, тоді як третій пункт встановлює

мінімально-обов'язковий перелік прав, які гарантовані обвинуваченому.

Однак, у процесі застосування положень статті 6 Конвенції, Європейський суд з прав людини наголошує, що її текст є лише основою, відправною точкою для цілої системи гарантій. Так, у рішенні у справі «Делькур проти Бельгії» ЄСПЛ зазначив: «у демократичному суспільстві у світлі розуміння Конвенції, право на справедливий суд посідає настільки значне місце, що обмежувальне тлумачення статті 6 не відповідало б меті та призначенню цього положення».

До прикладу, з метою досягнення цілей статті 6 Конвенції та, як наслідок «небуквального» «контекстного» її тлумачення, ЄСПЛ встановлено, що юридичний зміст пункту першого вказаної статті, поряд із формально закріпленими вимогами, включає наявність низки імпліцитних вимог (формально не закріплених у тексті), якими є: «право на доступ до суду» (див. рішення у справі «Голдер проти Сполученого Королівства» [2, п. 26-40]), «право на виконання судових рішень» (див. рішення у справах «Горнсбі проти Греції», «Шмалько проти України»), і «право на остаточність судових рішень» (застосування принципу «*res judicata*») (див. рішення Великої Палати у справі «Брумареску проти Румунії»).

Зокрема, ЄСПЛ у рішенні у справі «Голдер проти Сполученого Королівства» [2, п. 26-40] вказує на необхідність тлумачення положень п. 1 ст. 6 Конвенції відповідно до принципу верховенства права, закріпленого у преамбулі Конвенції, та принципу міжнародного права, який забороняє відмову у правосудді, і при цьому наголошує, що «такі характеристики процесу, як «справедливість», «публічність», «динамізм», втрачають сенс якщо відсутній, власне, судовий розгляд» [2, п. 28-35]. Тому, ЄСПЛ доходить висновку, що хоча право на доступ до суду безпосередньо не вказане у п. 1 ст. 6 Конвенції, однак воно однозначно є «одним із невід'ємних елементів» цього права, і це «не розширене тлумачення, яке покладає нові обов'язки на Держави-учасниці», а висновок який ґрунтується на термінології вказаного пункту, «прочитаного з урахуванням предмета і мети Конвенції як нормативного договору, а також загальних принципів права» (рішення у справі «Голдер проти Сполученого Королівства» [2, п. 36]). Також, у вказаному рішенні ЄСПЛ зазначає, що прямим порушенням права на доступ до суду є необхідність отримання спеціальних дозволів на звернення до суду.

Право на доступ до суду стосується як «цивільного» і «кримінального» провадження (рішення у справі «Девеер проти Бельгії»), так, після тривалого періоду виключення, було впроваджено і в адміністративних справах (рішення у справі «Юлін проти Естонії»). ЄСПЛ

наголошує, що право на доступ до суду має «застосовуватися на практиці і бути ефективним», а отже особа «повинна мати реальну можливість оскаржити дію, що порушує її права» (рішення у справі «Белле проти Франці»), а також отримати рішення суду (рішення у справі «Ганчі проти Італії»). Отож, якщо рішення, яке стосується «цивільних» прав або «кримінального» обвинувачення, приймає адміністративний, дисциплінарний або виконавчий орган, у національному законодавстві має бути закріплено право на оскарження саме до судового органу, що є автономною вимогою статті 6 Конвенції (рішення у справі «Альберт і Ле Комт»).

Водночас, як вказує практика ЄСПЛ, право на доступ до суду, як і право на справедливий суд загалом, не є абсолютним і в окремих випадках підлягає обмеженню, як у цивільно-правовій, так і у кримінально-правовій сферах. Такі обмеження «дозволяються опосередковано, оскільки право на доступ за своєю природою потребує регулювання з боку держави, яке може змінюватися у часі та місці відповідно до потреб і ресурсів суспільства та окремих осіб» (Рішення у справі «Абрамова проти України»). Встановлюючи такі правила держави користуються певною свободою розсуду. Зокрема, Держави-учасниці Конвенції можуть вводити обмеження для майбутніх учасників процесу, якщо ці обмеження мають легітимну мету, є пропорційними щодо «використаних засобів та переслідуваної мети», а також не настільки широкими, щоб знищити «саму суть права» (див. рішення у справі «Ашингдейн проти Сполученого Королівства» та рішення Великої палати у справі «Станєв проти Болгарії»). Однак, будь-яке правове положення, яке дозволяє дискрецію виконавчої влади щодо обмеження права на подання позову до суду, має передбачати, що така дискреція підлягає судовому контролю (рішення у справі «Тінеллі та інші проти Сполученого Королівства»).

Правомірними обмеженнями права на доступ до суду, можуть визнаватися встановлені законом: обмежені терміни позовної давності (рішення у справі «Стаббінґс та інші проти Сполученого Королівства»), необхідність забезпечення судових витрат (рішення у справі «Толстой-Милославський проти Сполученого Королівства»), вимоги щодо професійного представництва (рішення у справі «R.P та інші проти Сполученого Королівства»). Аналогічні обмеження можуть встановлюватися національним законодавством для оскарження судового рішення до суду вищої інстанції, на чому ЄСПЛ наголосив у рішенні у справі «Степенська проти України».

Також, ЄСПЛ визнав прийнятним загальне встановлення законом різних формальних обмежень для подання позову чи апеляції з метою належного здійснення правосуддя, як-от вимога стосовно подання

скарги до відповідного суду (ухвала щодо прийнятності у справі «МПП «Голуб» проти України). Проте, ЄСПЛ у рішенні у іншій справі проти України (справі «Воловік проти України») констатував порушення права на доступ до суду, вказуючи на неприпустимість застосування «занадто формалізованих» вимог до форми апеляційних скарг, що «не відповідає самій меті розгляду на предмет прийнятності».

Варто зазначити, що практика ЄСПЛ вказує і на інші підстави для можливого правомірного обмеження права на доступ до суду у цивільних справах, на кшталт: необхідності представництва особи виключно адвокатом у судах вищих інстанцій; відсутності безоплатної правової допомоги у складних справах; наявності різних видів імунітету у відповідача (до прикладу: імунітету міжнародних організацій, держави, парламентаріїв, суддів та інших) [3, с. 16–20].

Керуючись вище викладеним, ми доходимо висновку, що усталена судова практика офіційного тлумачення та застосування Європейським судом з прав людини положень пункту 1 статті 6 Конвенції, не лише констатує наявність імпліцитного закріплення ним права на доступ до суду, але й встановлює його обов'язковий характер, юридичний зміст та способи застосування. Зокрема, вказане право визначається як не абсолютне право та окреслюються підстави для можливого правомірного його обмеження. Поряд із цим, ЄСПЛ беззаперечно вказує що право на доступ до суду є невід'ємним структурним елементом гарантованого Конвенцією права на справедливий суд, який створює можливість належної реалізації останнього.

Література:

1. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод. Рада Європи; Конвенція, Міжнародний документ від 04.11.1950 р. *Офіційний вісник України* : офіційне видання від 16.04.1998 р., № 13, № 32 від 23.08.2006, стор. 270.

2. Справа «Голдер (Golder) проти Об'єднаного Королівства». Заява № 4451/70. Рішення від 21 лютого 1975. Європейський суд з прав людини. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/980_086

3. Посібник зі статті 6 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод. Право на справедливий суд (цивільна частина). Рада Європи. Європейський суд з прав людини. 2013 р. URL: https://www.echr.coe.int/Documents/Guide_Art_6_UKR.pdf

ПЛАНУВАННЯ ЗАКОНОПРОЕКТНОЇ РОБОТИ В КОНТЕКСТІ ЄВРОІНТЕГРАЦІЙНИХ ПРОЦЕСІВ І ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПОВОЄННОГО ВІДНОВЛЕННЯ УКРАЇНИ

Міловська Н. В.
доктор юридичних наук, професор,
завідувач відділу дослідження проблем правотворчості
та адаптації законодавства України до права ЄС
Інституту правотворчості та науково-правових експертиз
Національної академії наук України
м. Київ, Україна

Підписання Україною Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом [1], а також набуття Україною 23 червня 2022 року статусу кандидата на членство в Європейському Союзі покладає на нашу державу зобов'язання щодо гармонізації національного законодавства з нормами права Європейського Союзу. Відповідно до Розділу ІІІ Загальнодержавної програми адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу, затвердженої Законом України від 18 березня 2004 року № 1629-IV [2], державна політика України щодо адаптації законодавства формується як складова частина правової реформи в Україні та спрямовується на забезпечення єдиних підходів до нормопроектування, обов'язкового врахування вимог законодавства Європейського Союзу під час нормопроектування, підготовки кваліфікованих спеціалістів, створення належних умов для інституційного, науково-освітнього, нормопроектного, технічного, фінансового забезпечення процесу адаптації законодавства України.

У даному контексті важливою складовою та однією з головних умов ефективного здійснення законопроектної роботи є її планування, що дає можливість виключити випадкові, непродумані кроки в підготовці законодавчих актів, усунути дублювання та колізії у їх змісті, встановити послідовність прийняття окремих актів.

Виходячи зі змісту Розділу ІІІ Закону України «Про правотворчу діяльність» [3], планування правотворчої діяльності має здійснюватися відповідно до визначених програмними правовими актами та міжнародно-правовими зобов'язаннями України напрямків, пріоритетів та цілей, на основі результатів правового моніторингу, юридичного прогнозування та з урахуванням Наукової концепції розвитку законодавства України.

З метою забезпечення поточного планування законотворчої діяльності Верховна Рада України щороку в січні, наприкінці чергової сесії, затверджує план законопроєктної роботи Верховної Ради України

на рік, що включає період двох наступних чергових сесій та формується в порядку, визначеному Регламентом Верховної Ради України (ч. 1 ст. 25 Закону України «Про правотворчу діяльність»).

До плану законопроєктної роботи Верховної Ради України включаються питання, які потребують законодавчого врегулювання, з обґрунтуванням необхідності розробки законопроєкту, його цілей, завдань і основних положень, із зазначенням орієнтовної назви та строку подання законопроєкту, суб'єкта, відповідального за його розробку. Перелік питань у плані законопроєктної роботи Верховної Ради України має викладатися в порядку пріоритетності їх внесення та розгляду. При цьому зміни до затвердженого плану можуть вноситися не раніше ніж через 2 місяці після його затвердження та не пізніше ніж за 2 місяці до закінчення відповідного року. Такі зміни можуть бути ініційовані Кабінетом Міністрів України, комітетами та затверджуються Верховною Радою України шляхом внесення змін до відповідної постанови про затвердження плану законопроєктної роботи Верховної Ради на відповідний рік.

Так, відповідно до Плану законопроєктної роботи Верховної Ради України на 2024 рік, затвердженого постановою Верховної Ради України від 06 лютого 2024 р. № 3561-IX [4], питаннями, які потребують законодавчого врегулювання, спрямованими на адаптацію законодавства України до положень права Європейського Союзу (acquis ЄС) у частині виконання міжнародно-правових зобов'язань України у сфері європейської інтеграції, є, зокрема, питання безпеки людини та держави, аграрної та земельної політики, удосконалення функціонування системи державної підтримки сільського господарства для сільськогосподарських товаровиробників, стимулювання інноваційної діяльності, удосконалення механізмів захисту прав та інтересів дітей-сиріт, дітей, позбавлених батьківського піклування, дітей, які перебувають у складних життєвих обставинах, та інших вразливих груп дітей для забезпечення найкращих умов їх виховання та розвитку, екологічної політики та природокористування, підтримки та розвитку туристичної галузі України з метою забезпечення виконання рекомендацій Всесвітньої туристичної організації UNWTO та імплементації положень директив і регламентів Європейського Союзу в цій сфері, визначення засад державної антикорупційної політики, удосконалення заходів запобігання банкрутству, адаптації законодавства України у сфері торговельного захисту до положень права Європейського Союзу, удосконалення публічних закупівель та інноваційного партнерства, сфери енергетики та житлово-комунальних послуг, забезпечення порівнюваності та визнання українських освітніх кваліфікацій в Європі та світі, впровадження нових підходів регулювання сфери безпеки

керування транспортними засобами та впровадження єдиного типового посвідчення водія, що відповідає європейським вимогам, виконання Україною зобов'язань в частині імплементації норм законодавства ЄС до митного законодавства України, впровадження сучасних європейських практик у сфері митного контролю, тощо.

У контексті повоєнного відновлення України законодавчого врегулювання потребують питання: запровадження нових та коригування наявних інструментів для забезпечення проведення ефективних закупівель для потреб відновлення України внаслідок повномасштабної війни; покращення інвестиційного клімату в Україні, запровадження кращих європейських практик залучення інвестицій шляхом їх часткової компенсації через податки, залучення іноземних інвестиційних фондів в інфраструктурні проекти з відновлення, відбудови та розвитку України; ефективного відновлення економіки України від наслідків війни шляхом лібералізації умов набуття і реалізації прав на землю; провадження спрощених процедур у деяких видах господарської діяльності для надання більшого простору для господарювання з метою посилення обороноздатності та відновлення країни від наслідків збройної агресії, тощо.

Отже, важливим правилом законотворчої юридичної техніки є планування відповідної діяльності. Основні напрямки і пріоритети законотворчої діяльності диктуються сучасними умовами й об'єктивними потребами забезпечення євроінтеграційного вектора розвитку України та реалізації її національних інтересів, адаптації вітчизняного законодавства до законодавства Європейського Союзу. Плани у підготовці та прийнятті законодавчих актів допомагають побудувати законотворчу діяльність найбільш раціонально, уникнути поспішності, неузгодженості, дублювання з урахуванням пріоритетності законодавчого врегулювання конкретної сфери суспільних відносин і необхідності дотримання та охорони прав і свобод людини та громадянина.

Література:

1. Закон України «Про ратифікацію Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони» від 16 вересня 2014 р. № 1678-VII. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1678-18#Text (дата звернення: 15.05.2024).
2. Закон України «Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу» від 18 березня 2004 р. № 1629-IV. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1629-15#Text (дата звернення: 15.05.2024).

3. Закон України «Про правотворчу діяльність» від 24 серпня 2023 р. № 3354-IX. URL: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3354-20#Text (дата звернення: 15.05.2024).
4. План законопроєктної роботи Верховної Ради України на 2024 рік: затверджений постановою Верховної Ради України від 06 лютого 2024 р. № 3561-IX. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3561-20#n17 (дата звернення: 15.05.2024).

ПРАВОВІ ЗАСАДИ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ ЗЕМЕЛЬНИХ ВІДНОСИН В УМОВАХ ВОЄННОГО СТАНУ ТА У ПЕРІОД ПОВОЄННОГО ВІДНОВЛЕННЯ УКРАЇНИ ЗА ЄВРОПЕСЬКИМ ВЕКТОРОМ РОЗВИТКУ

Носік В. В.
доктор юридичних наук,
Головний науковий співробітник відділу
науково-правових експертиз
Інституту правотворчості та науково-правових експертиз
Національної академії наук України,
професор КНУ імені Тараса Шевченка,
член-кореспондент НАПрН України

Актуальність теми детермінована об'єктивними і суб'єктивними чинниками, які безпосередньо впливають на реалізацію органами державної влади та місцевого самоврядування, їх посадовими особами та фахівцями належних їм функцій і повноважень з питань інституційно-функціонального забезпечення та публічного адміністрування земельних відносин в умовах воєнного стану, а також у визначені законом строки після його припинення чи скасування та повоєнній відбудові України.

Російсько-українська війна об'єктивно створює передумови для перегляду усталених у наукових правових доктринах земельного, аграрного, цивільного, адміністративного, конституційного права стереотипів щодо місця та ролі держави, місцевого самоврядування у регулюванні земельних відносин, здійсненні прав на землю, використанні та охороні землі, а також до необхідності зміни закріпленої у чинному ЗК України парадигми інституційно-правового регулювання та публічного адміністрування земельних відносин.

Вибудована на принципах і нормах чинного ЗК України система земельного законодавства не узгоджується із закріпленими у ст. 3, 5, 13, 14 Основного закону держави конституційними імперативами щодо права власності на землю Українського народу, здійснення органами державної влади та місцевого самоврядування прав власника на землю від імені Українського народу, особливої охорони державою землі як основного національного багатства, правового режиму захисту землі як територіальної основи державного суверенітету, об'єкта права власності і основного національного багатства. У цьому зв'язку система, структура і зміст земельного законодавства потребують інноваційного оновлення відповідно до Конституції України та нових вимог, передбачених законом України «Про правотворчу діяльність» з огляду на виклики, які постали перед українським суспільством у сфері земельних відносин в умовах війни і потребують подолання для відновлення України як кандидата на вступ до членів ЄС.

Вбачається, що практична реалізація норм ст. 5, 13, 14, 41 Конституції України має бути спрямована на досягнення перемоги над ворогом, повне звільнення землі від окупантів у межах міжнародно визнаних кордонів України, встановлення миру, прискорене відновлення економіки, відновлення природного стану землі та її ресурсів у екологічних системах суші і моря, забезпечення якісного життєвого середовища та утвердження громадянської злагоди на землі України.

Оскільки чинний ЗК України не виконує своєї кодифікаційної функції і не дозволяє вирішувати нові проблеми у сфері земельних відносин в умовах війни і післявоєнної відбудови, то перед правовою доктриною постає завдання з розробки Концепцій первинних законів з питань регулювання земельних відносин в умовах воєнного стану та у післявоєнний період відбудови української економіки, реалізації соціальної функції права власності на землю, здійснення суб'єктивних прав на землю, охорони землі у межах території України. Зокрема, при розробці таких концепцій мають бути враховані особливості здійснення органами державної влади і місцевого самоврядування прав власника на землю від імені Українського народу у межах, визначених Конституцією України у поєднанні із здійсненням цими органами владних функцій і повноважень відповідно до ст. 5 Основного закону держави до повномасштабного вторгнення, у період дії правового режиму воєнного стану, а також у післявоєнний період прискореної відбудови економіки і розвитку суспільства та держави.

З початком повномасштабної російсько-української війни ВР України прийняла декілька законів, спрямованих на регулювання земельних відносин, забезпечення продовольчої безпеки, здійснення прав на земельні ділянки, а також внесла зміни у здійснення органами

державної влади і місцевого самоврядування функцій і повноважень у зв'язку із створенням військового командування, військово-цивільних адміністрацій та надання їм функцій і повноважень у сфері регулювання земельних відносин. При цьому застосування цих законів у публічному адмініструванні земельних відносин має здійснюватися з обов'язковим врахуванням вимог Закону України «Про правовий режим воєнного стану», який визначає зміст правового режиму воєнного стану, порядок його введення та скасування, правові засади діяльності органів державної влади, військового командування, військових адміністрацій, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ та організацій в умовах воєнного стану, гарантії прав і свобод людини і громадянина та прав і законних інтересів юридичних осіб.

Запроваджений в Україні правовий режим воєнного стану вносить істотні корективи у публічне адміністрування земельних відносин і безпосередньо впливає на прийняття органами державної влади і місцевого самоврядування, а також військовим командуванням, військово-цивільними адміністраціями управлінських рішень з питань використання, охорони, захисту землі, здійснення прав на землю, відновлення родючості ґрунтів та інших угідь, якісного стану інших земель. При цьому необхідно враховувати, що прийняті цими органами управлінські рішення матимуть юридичні наслідки для усіх учасників земельних відносин у повоєнний період відбудови економіки, відновлення земель, природи, екологічних систем, соціальної сфери тощо.

Публічне адміністрування у сфері земельних відносин має здійснюватися з огляду на основні функції, які виконує землі у природі, економіці, суспільстві. До початку повномасштабного віроломного вторгнення російських військ на територію України функціональне призначення землі характеризується такими показниками: земельний фонд України становить 60,4 млн. гектарів і характеризується надзвичайно високим рівнем освоєння; близько 70 відсотків земельного фонду України становлять сільськогосподарські землі; близько 4 відсотків – забудовані землі; високий рівень господарського освоєння території України визначає інтенсивний антропогенний вплив та техногенезу на навколишнє природне середовище, в тому числі на земельні ресурси, склад і характер процесів, які відбуваються у сфері використання земель; найбільшу питому вагу мають сільськогосподарські землі (близько 70 відсотків). Рівень розорювання земель в державі досягає в середньому 54 відсотки, а у деяких областях – 70 відсотків і більше (Концепція загальнодержавної програми використання і охорони землі, схваленій КМ України розпорядженням від 19.01.2021 року).

Функціональне призначення землі в Україні покладено в основу законодавчого закріплення складу землі у межах державної території та поділу її на категорії, кожна з яких характеризується особливостями їх правового режиму щодо використання та охорони, здійснення прав на земельні ділянки, публічного адміністрування земельних відносин у мирний час. Відповідно до ст. 19 ЗК України землі України за основним цільовим призначенням поділяються на такі категорії: а) землі сільськогосподарського призначення; б) землі житлової та громадської забудови; в) землі природно-заповідного та іншого природоохоронного призначення; г) землі оздоровчого призначення; ґ) землі рекреаційного призначення; д) землі історико-культурного призначення; е) землі лісогосподарського призначення; є) землі водного фонду; ж) землі промисловості, транспорту, електронних комунікацій, енергетики, оборони та іншого призначення.

Водночас прийняття органами державної влади, місцевого самоврядування, військовими адміністраціями управлінських рішень має здійснюватися з огляду на те, що війна безпосередньо охопила усі категорії земель, особливо землі сільськогосподарського призначення, і безпосередньо впливає на їх правовий режим. Зокрема, у чинному земельному законодавстві залишаються не вирішеними питання щодо просторового планування використання та охорони таких земель, як: землі (земельних ділянок) на тимчасово окупованих територіях; на територіях, на яких велись або ведуться бойові дії; землі (земельні ділянки) на територіях, які визначені обласними військовими адміністраціями як такі, що засмічені вибухонебезечними предметами (заміновані) та/або на яких наявні фортифікаційні споруди; землі (земельні ділянки) на деокупованих територіях, тобто території, на яких велись бойові дії і були Силами оборони України звільнені від ворожої окупації та відновлено їх правовий режим відповідно до Конституції України; також землі (земельні ділянки) на території можливих бойових дій тощо.

Методологія трансформації публічного адміністрування земельних відносин у повоєнній відбудові України має виходити з того, що російсько-українська війна безпосередньо впливає на реалізацію конституційних гарантій здійснення усієї палітри суб'єктивних прав на земельні ділянки, які закріплені у чинному законодавстві як соціальні цінності Українського народу, а саме: право на загальне користування землею; право на довічне успадковуване володіння землею; право власності на землю; право на оренду землі; право постійного користування землею; право земельного сервітуту; право на користування чужою земельною ділянкою для сільськогосподарських потреб (емфітевзис); право на користування чужою земельною ділянкою для

забудови (суперфіцій); право на рентне користування землею (рента); право добросусідства; право на земельну частку (пай); право на іпотеку землі.

У цьому зв'язку перед органами державної влади, місцевого самоврядування, військовими адміністраціями постають нові проблеми щодо публічного адміністрування доступу до використання землі власниками земельних ділянок і землекористувачами, державі, територіальним громадам, відновлення функціонального призначення землі на деокупованих територіях шляхом проведення гуманітарного розмінування, очищення забруднених і засмічених земель, відновлення знищених лісових смуг, проведення рекультивації земель, відновлення родючості грунтів, здійснення угод та інших правочинів із земельними ділянками, проведення земельних торгів, приватизації земель, відшкодування шкоди, заподіяної ворожими діями на окупованих, деокупованих та інших територіях, вирішення інших проблем здійснення прав на земельні ділянки у повоєнній відбудові України.

Прийняття управлінських рішень у сфері використання та охорони землі, здійснення прав на землю в умовах війни та у повоєнний період відновлення України як демократичної, соціальної, правової держави має відбуватися відповідно до Конституції України та інших законів на засадах верховенства права, правової визначеності, пропорційності, обґрунтованості, об'єктивності, законності, соціальної справедливості з врахуванням особливостей набуття, реалізації, юрисдикційного захисту суб'єктивних прав на земельні ділянки по кожній з дев'яти категорій земель.

КРИМІНАЛЬНО-ПРАВОВИЙ ВПЛИВ НА ЮРИДИЧНИХ ОСІБ У КОНТЕКСТІ РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ АНТИКОРУПЦІЙНОЇ ПОЛІТИКИ (ПИТАННЯ ЄВРОПЕЙСЬКИХ СТАНДАРТІВ)

Орловська Н. А.
доктор юридичних наук, професор,
професор кафедри публічно-правових дисциплін
Одеського національного морського університету
м. Одеса, Україна

Ефективна антикорупційна політика передбачає, що суспільство чітко усвідомлює нагальну необхідність антикорупційних практик та запроваджує їх у повсякденну активність. При цьому це завжди «гра в довгу», адже жодна державна політика не може негайно змінити усталені форми поведінки. Наприклад, у звіті «Корупція в Україні 2023: розуміння, сприйняття, поширеність», представленому за результатами опитування населення та бізнесу, зазначається, що частка громадян, яка негативно ставиться до корупційних проявів, у період з 2017 р. по 2023 р. зросла з 43,3% до 56%, тобто за 7 років лише на 13%. Хоча із початком повномасштабного вторгнення цей процес очевидно пожвавився. Натомість частка тих, хто толерує корупційну поведінку, знизилася до 13,6% [1, с.121, 122]. Що стосується бізнесу, то також є тенденція до поступового зменшення частки тих, хто виправдовує корупційний шлях вирішення проблем, однак порівняно з населенням значно повільніше: у 2023 р. повністю або частково виправдовували корупцію 22,3% представників бізнесу. При цьому в аудиторії бізнесу спостерігається негативна тенденція до збільшення частки підприємств, які мали корупційний досвід, – у 2023 р. вона становила 22,2%, що вперше за три роки перевищив аналогічний показник серед населення [1, с.122, 124].

На наш погляд, поточна антикорупційна політика, певною мірою, вийшла «на плато» і не може дати суттєвого зростання ефективності. Примітно, що на фоні збільшення правоохоронних операцій не спостерігається релевантного зростання антикорупційної стійкості. Більше того, як показали результати опитування, проведеного дослідницькою агенцією Info Sapiens за підтримки USAID та оприлюдненого Transparency International Ukraine, у питаннях відновлення країни корупція є більшою загрозою, ніж можливе повторення воєнних дій. 73% населення та 80% представників бізнесу найбільше непокоїть повернення корупційних схем у процеси відбудови [2]. Подібні побоювання були висловлені й на зустрічі міністрів юстиції G7

9–10 травня 2024 р., на якому питання корупції в Україні стало однією з ключових тем [3].

Зрозуміло, є комплекс факторів, які призводять до поточної ситуації, при цьому йдеться не лише про недоліки правозастосування, до чого досить часто апелюють, а й про повноту та несуперечливість нормативного регулювання. Зокрема, це стосується кримінально-правового впливу на юридичних осіб, які є фігурантами проваджень щодо корупційних та пов'язаних з корупцією кримінальних правопорушень. Так, жахаючі масштаби викритих з початком війни корупційних схем показали, що ці схеми не могли б бути розроблені та реалізовані без участі в них юридичних осіб. У цей же час Антикорупційна стратегія на 2021–2025 рр. [4] як документ, що визначає нагальні проблеми та можливості їх подолання, не приділяє належної уваги підвищенню ефективності такого впливу.

З огляду на те, що під час війни реформування правового поля України має чітку євроінтеграційну спрямованість, доцільно звернутися до тих орієнтирів, які пропонуються в європейському правовому полі щодо кримінально-правової реакції на діяльність юридичних осіб. Тим більше, що корупційні злочини відносяться до сфери особливо тяжкої транскордонної злочинності не лише через їх наслідки, а й через особливу необхідність спільно боротися проти їх вчинення (Consolidated Versions of the Treaty on the European Union and of the Treaty on the Functioning of the European Union).

Слід наголосити на певній амбівалентності загальноєвропейського підходу. З одного боку, європейські стандарти не вимагають встановлення саме кримінальної відповідальності юридичних осіб. Наприклад, у Кримінальній конвенції про боротьбу з корупцією Ради Європи 1999 р. (ст.18) йдеться про забезпечення можливості притягнення юридичних осіб до відповідальності за певні кримінальні правопорушення, а також підкреслюється автономність такої відповідальності від кримінального переслідування фізичних осіб [5]. У Керівництві Ради Європи щодо відповідальності юридичних осіб [6] ще у 2015 р. було зазначено, що від антикорупційної стратегії не варто очікувати на ефективність, якщо «компонент правозастосування не передбачає відповідальності юридичних осіб». Однак це не означає запровадження саме кримінальної відповідальності. Але, з іншого боку, Рекомендація № R (88) 18 Комітету Міністрів державам-членам щодо відповідальності підприємств, які мають статус юридичної особи, за правопорушення, вчинені під час здійснення ними своєї діяльності, визначає пріоритетність саме кримінальної відповідальності, підкреслюючи світовий тренд на застосування адміністративної відповідальності за корупцію як вторинного правового засобу, тобто коли

адміністративні стягнення застосовуються як додаток до покарання [7, с. 20, 12].

Незважаючи на практичні переваги саме кримінальної відповідальності юридичних осіб, серед яких оперативність (в сенсі дотримання строків кримінальних проваджень), стандарти захищеності прав учасників, можливості відшкодування шкоди, яка заподіяна потерпілим, в країнах ЄС до сьогодні не склався єдиний підхід щодо цього питання. Для подолання розбіжностей протягом 1997–2000 рр. розпочалося формування «Corpus Juris Europae» (CJE), який передбачає кілька видів кримінальної відповідальності: а) індивідуальна (для фізичної особи); б) відповідальність керівника підприємства (для юридичної та фізичної осіб); в) відповідальність організацій. Це означає, що CJE визнає кримінальну відповідальність юридичних осіб нарівні з фізичними особами. При цьому керівник бізнесу не може прикриватися колективними рішеннями (наприклад, рішення зборів акціонерів або ради директорів), адже поряд із кримінальною відповідальністю юридичної особи її керівник окремо притягається до кримінальної відповідальності [8]. У цьому контексті слід згадати й проєкт Європейського інституту права «Корпоративна кримінальна відповідальність в ЄС», який реалізується протягом 2023–2026 рр. У пояснювальній записці наголошується на тому, що не в усіх країнах ЄС передбачено кримінальну відповідальність юридичних осіб, а там, де це зроблено, правозастосовна практика не є розповсюдженою. У деяких юрисдикціях корпоративна відповідальність є додатковою або альтернативною до відповідальності фізичних осіб, тоді як в інших країнах юридичні особи переслідуються разом з їхніми працівниками. При цьому є очевидним, що лише гармонізований підхід до корпоративної відповідальності за злочини в ЄС дозволить ефективніше переслідувати дії та краще реагувати на злочини на європейському рівні [9].

Однак якщо на сьогодні в ЄС немає єдиного бачення, що з європейського досвіду може бути корисним для удосконалення українського кримінального законодавства в частині кримінально-правового впливу на юридичних осіб? Якщо виходити зі збереження вітчизняної квазікримінальної моделі такого впливу (тобто не обговорювати кримінальну відповідальність юридичних осіб), перспективним вбачається розширення переліку кримінально-правових заходів, які можуть бути застосовані до юридичної особи. Якщо в КК України йдеться лише про 3 заходи – штраф, ліквідація та конфіскація майна, де штраф та ліквідація є основними заходами, а конфіскація майна – додатковим, то в європейських стандартах цей перелік є значно ширшим. Слід зазначити, що загальноєвропейські стандарти в цій частині були

сприйняті законодавцями країни ЄС незалежно від того, чи підтримують вони модель кримінальної відповідальності юридичних осіб. Наприклад, у вже згаданій Рекомендації № R (88) 18 [7] містить широкий перелік санкцій, який включає такі заходи як попередження, догана; штраф або інша грошова санкція; конфіскація майна, яке було використане при вчиненні правопорушення або є доходами, одержаними внаслідок незаконної діяльності; заборона певних видів діяльності, зокрема, виключення з ведення бізнесу з органами державної влади; виключення з отримувачів податкових пільг та субсидій; заборона на рекламу товарів чи послуг; анулювання ліцензій; відсторонення керівників; призначення судовим органом тимчасової адміністрації; закриття підприємства; ліквідація підприємства; компенсація та/або реституція потерпілому; публікація рішення про застосування санкцій або заходів тощо. При цьому ці заходи можуть застосовуватися окремо або в комбінації, як основні або як додаткові.

Таким чином, на поточному етапі значення європейських стандартів для удосконалення кримінально-правового впливу на юридичних осіб, які беруть участь у корупційних схемах, пов'язано з розширенням переліку заходів. Вбачається, що це може стати перспективним рішенням для удосконалення державної антикорупційної політики. Це сприятиме, з одного боку, індивідуалізації кримінально-правового впливу на юридичну особу, з іншого, – розширенню можливостей запобігання корупційним та пов'язаним з корупцією кримінальним правопорушенням. Однак з урахуванням формування загальноєвропейського правового поля доцільно продовжувати обговорення модернізації вітчизняної моделі кримінально-правового впливу на юридичних осіб.

Література:

1. Корупція в Україні 2023: розуміння, сприйняття, поширеність. Звіт за результатами опитування населення та бізнесу. Київ, 2023. 131 с. URL: https://nazk.gov.ua/pdfjs/?file=/wp-content/uploads/Pages/c7/22/c722e505acf8b0ccdf3df97af336b94d1503b291ca12ea11ea7f1e9b661a61554735280.pdf (дата звернення: 12.05.2024).

2. У майбутній відбудові українці бояться корупції більше ніж війни – соціологічне опитування / Transparency International Ukraine, 14 червня 2023 р. URL: http://surl.li/tpljs (дата звернення: 12.05.2024).

3. «Потрійна проблема»: країни G7 перейнялися корупцією в Україні, озвучено небезпечні наслідки: Інформація з екрану. URL: https://l1nq.com/4BadY (дата звернення: 13.05.2024).

4. Антикорупційна стратегія на 2021–2025 роки / НАЗК. 54 с. URL: https://nazk.gov.ua/wp-content/uploads/2022/08/Antykoruptsijna-strategiya-na-2021-2025-rr.pdf (дата звернення: 12.05.2024).

5. Кримінальна конвенція про боротьбу з корупцією: Міжнародний документ, Рада Європи, 1999 р. / Законодавство України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_101#Text (дата звернення: 13.05.2024).

6. Liability of the Legal Person (Entity) / CoE/EU Eastern Partnership Programmatic Co-operation Framework (PCF). Council of Europe, 2015. 13 p.

7. Ответственность юридических лиц за коррупцию в странах Восточной Европы и Центральной Азии: Отчет. Организация экономического сотрудничества и развития, 2015. 102 с.

8. Nagy Z.A. Some Problems of the Criminal Liability of Legal Entity in Criminal Dogmatics. URL: https://www.law.muni.cz/sborniky/dp08/files/pdf/trest/nagy.pdf (дата звернення: 13.05.2024).

9. ELI Corporate Criminal Liability in the European Union / Model Rules, Project Period: March 2023 – March 2026. URL: https://l1nq.com/Pgdmn (дата звернення: 13.05.2024).

ЩОДО ПИТАННЯ ВНЕСЕННЯ ЗМІН ДО ЗАКОНОДАВСТВА УКРАЇНИ НА ВИКОНАННЯ РІШЕНЬ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СУДУ З ПРАВ ЛЮДИНИ

Слуцька Т. І.
кандидат юридичних наук, заслужений юрист України,
старший науковий співробітник відділу публічно-правових досліджень
Інституту правотворчості та науково-правових експертиз
Національної академії наук України, м. Київ, Україна

Кількість рішень, постановлених Європейським судом з прав людини (далі – ЄСПЛ), хоч і має невелику тенденцію до зменшення, все-таки залишається значною та продовжує займати лідируючі позиції. Так, відповідно до статистичних даних ЄСПЛ щодо порушення за статтями та країнами за 2022 рік Суд постановив 144 рішення у справах проти України [1], за 2023 рік – 130 рішень [2]. Наведене свідчить про необхідність продовження реформування, наближення вітчизняного законодавства до європейських стандартів, що відповідає

геополітичних інтересам України та є одним із ключових завдань євроінтеграційного курсу нашої держави.

Варто зазначити, що попри виклики сьогодення, загострені на тлі триваючої війни, український законодавець активно працює над оновленням правової системи нашої держави, підвищенням її репутації у міжнародному просторі як держави, що здатна виконувати взяті на себе зобов'язання. Свідченням цьому є низка прийнятих Верховною Радою України законодавчих актів.

Так, 6 листопада 2022 року набули чинності Закон України від 18 жовтня 2022 року № 2690-IX «Про внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення, Кримінального кодексу України та Кримінального процесуального кодексу України щодо виконання рішень Європейського суду з прав людини» (далі – Закон № 2690-IX) [3] та Закон України від 18 жовтня 2022 року № 2689-IX «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо виконання рішень Європейського суду з прав людини» (далі – Закон № 2689-IX) [4], якими:

– на виконання рішень ЄСПЛ у справах «Харченко проти України» *(Kharchenko v. Ukraine)* від 10 лютого 2011 року [5], «Чанєв проти України» *(Chanyev v. Ukraine)* від 9 жовтня 2014 року [6], «Кущ проти України» *(Kushch v. Ukraine)* від 3 грудня 2015 року [7] внесено зміни до ч. 4 ст. 176, ч. 6 ст. 199, ч. 3 ст. 315 та ст. 331 Кримінального процесуального кодексу України (далі – КПК) у частині, що стосується обрання, скасування, зміни або продовження запобіжного заходу. Так, віднині слідчий суддя розглядатиме застосування запобіжних заходів та продовження строку тримання під вартою не лише під час досудового розслідування, а й до початку підготовчого судового засідання (ч. 4 ст. 176, ч. 6 ст. 199 КПК). Слід зважати, що вжите законодавцем формулювання «до початку підготовчого судового засідання» означає, що до уваги потрібно брати не день надходження обвинувального акта до суду чи день призначення підготовчого судового засідання, а саме дату проведення цього судового засідання. Зі змісту ч. 3 ст. 315 КПК виключено положення: «За відсутності зазначених клопотань сторін кримінального провадження застосування заходів забезпечення кримінального провадження, обраних під час досудового розслідування, вважається продовженим». Згідно зі змінами до ст. 331 КПК суд під час судового розгляду зобов'язаний розглянути питання доцільності продовження запобіжного заходу до закінчення двомісячного строку з дня його застосування лише за наявності відповідних клопотань. За власною ініціативою, тобто за відсутності таких клопотань, розглядати це питання суд вже не зможе.

Також розширено межі перегляду судом касаційної інстанції, відповідно до яких означений суд має, крім іншого, розглянути питання про обрання запобіжного заходу під час скасування судового рішення і призначення нового розгляду у суді першої чи апеляційної інстанції (ст. 433 КПК) та, відповідно, викласти прийняте рішення в резолютивній частині постанови (п. 3 ч. 1 ст. 442 КПК);

– передбачено шляхом внесення відповідних змін до ч. 1 ст. 8 Кримінально-виконавчого кодексу України (далі – КВК) та доповнення змісту КПК новою ст. 533-1 «Ознайомлення з матеріалами кримінального провадження після набрання судовим рішенням законної сили» надання доступу засудженим особам до матеріалів кримінальних проваджень. Слід зазначити, що ЄСПЛ у справах «Василь Іващенко проти України» *(Vasiliy Ivashchenko v. Ukraine)* від 26 липня 2012 року [8] та «Найден проти України» *(Naydyon v. Ukraine)* від 14 жовтня 2010 року [9], встановивши порушення ст. 34 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод (далі – Конвенція) у зв'язку з тим, що заявникам, ув'язненим особам, залежним від державних органів, не був наданий ефективний доступ до документів, які були потрібні їм для обґрунтування своєї заяви до Суду, визнав означену проблему для України системною.

Окремо розглянемо зміни до Кримінального кодексу України (далі – КК), КПК та КВК, внесені Законом № 2690-IX та Законом № 2689-IX щодо гуманізації окремих норм кримінального законодавства стосовно застосування покарання у виді довічного позбавлення волі. Варто зауважити, що упродовж декількох років ЄСПЛ констатував порушення Україною ст. 3 Конвенції в більш ніж 10 справах за розглядом понад 100 заяв (зокрема, у справі «Петухов проти України (№ 2) *(Petukhov v. Ukraine (no. 2))*» від 12 березня 2019 року [10], «Старишко проти України» *(Starishko v Ukraine)* від 15 жовтня 2020 року [11], «Дембо та інші проти України» (заява № 2778/18 та 46 інших заяв) від 11 березня 2021 року [12] тощо, встановивши системну проблему в законодавстві України на підставі того, що покарання у виді довічного позбавлення волі в Україні є «покаранням без перспективи звільнення».

Так, Законом № 2690-IX були внесені зміни до положень ст. 82 КК, якими визначено можливість заміни особі, яка відбуває покарання у виді довічного позбавлення волі, невідбутої частини покарання більш м'яким (позбавлення волі строком від 15 до 20 років) після відбування нею не менше 15 років призначеного судом покарання.

У цьому аспекті слід зауважити, що суть заміни невідбутої частини покарання більш м'яким його видом полягає в тому, що засуджений повністю не звільняється від покарання, а йому лише замінюється один

вид покарання (його невідбута частина) на інший. Тобто з моменту заміни особа відбуватиме вже новий вид покарання, призначений їй не вироком, а іншим рішенням суду.

При цьому разом із поданням щодо можливості представлення засудженого до довічного позбавлення волі до заміни невідбутої частини покарання більш м'яким адміністрація виправної колонії має подати до суду висновок, який складається за участю уповноваженого органу з питань пробації, щодо ступеня виправлення засудженого до довічного позбавлення волі (ч. 12 ст. 154 КВК), а особа, засуджена до довічного позбавлення волі, своєю чергою, додатково до подання має подати індивідуальний план виправлення та ресоціалізації (ч. 3 ст. 154 КВК).

Варто також зазначити, що згідно зі змінами до ч. 2 ст. 31 КПК клопотання (подання) про вирішення питання щодо заміни покарання у виді довічного позбавлення волі на покарання у виді позбавлення волі на певний строк має розглядатися судом колегіально − у складі трьох суддів. Таке клопотання (подання) відповідно до п. 3 ч. 1 ст. 537 та п. 1 ч. 1 ст. 539 КПК подається до місцевого суду, в межах територіальної юрисдикції якого засуджений відбуває покарання. При цьому згідно зі змінами до ч. 3 ст. 539 КПК розгляд означеного питання колегією суддів не обмежується строком у 10 днів з дня надходження такого клопотання (подання) до суду.

Також передбачено можливість застосування умовно-дострокового звільнення після фактичного відбування засудженим не менше трьох чвертей строку покарання, призначеного судом, у разі заміни покарання у виді довічного позбавлення волі на покарання у виді позбавлення волі на певний строк (п. 3 ч. 3 ст. 81 КК). Тобто особа, засуджена до довічного позбавлення волі, спочатку (після відбування нею не менше 15 років призначеного судом покарання) має право на заміну покарання у виді довічного позбавлення волі більш м'яким, і лише після фактичного відбування нею не менше трьох чвертей строку вже заміненого покарання така особа матиме право на умовно-дострокове звільнення від його відбування. При цьому відповідно до абз. 3 ч. 13 ст. 154 КВК така особа додатково повинна подати до суду звіт про виконання індивідуального плану виправлення та ресоціалізації під час відбування більш м'якого покарання, у тому числі аналіз причин успішності або неуспішності виконання заходів, передбачених зазначеним планом.

В аспекті досліджуваного питання слід також звернути увагу на положення Закону України від 23 серпня 2023 року № 3342-IX «Про внесення змін до Кримінального, Кримінального процесуального кодексів України та інших законодавчих актів України щодо удосконалення видів кримінальних покарань», який набув чинності

28 березня 2024 року [13]. Цим законом, окрім іншого, доповнено зміст ст. 72 КК новою ч. 7, відповідно до якої домашній арешт має зараховуватися судом у строк покарання за правилами, передбаченими ч. 1 ст. 72 КК, виходячи з такого співвідношення: три дні цілодобового домашнього арешту відповідають одному дню позбавлення волі. Вказівка в статті на «цілодобовий домашній арешт», на нашу думку, свідчить, що її положення не поширюються на випадки, коли до підозрюваного/обвинуваченого було застосовано домашній арешт, який полягав у забороні залишати своє помешкання у певний період доби.

Вважаємо, що наведене кореспондує з позицією ЄСПЛ, викладеною у рішенні «Де Томмазо проти Італії» *(De Tommaso v. Italy)* від 23 лютого 2017 року, в якому Суд нагадав, що зважаючи на свою серйозність і інтенсивність домашній арешт вважається позбавленням волі в аспекті положень ст. 5 Конвенцій [14]. Покладення ж обов'язків, наприклад, покидати будинок лише у нічний час будуть не позбавленням волі в аспекті положень п. 1 ст. 5 Конвенції, а лише обмеженням свободи пересування.

Література:

1. Statistics by year 2022: Violations by Article and by State 2022/ European Court of Human Rights. URL: https://www.echr.coe.int/documents/d/echr/Stats_violation_2022_ENG

2. Statistics by year 2023: Violations by Article and by State 2023/ European Court of Human Rights. URL: https://www.echr.coe.int/statistical-reports?fbclid=IwAR3Hn1bCgM55GZD4EMBjQQgU4qMltYaXnlBhTcJ9iVljetGdFVI8VivKmzQ

3. Закон України від 18 жовтня 2022 року № 2690-IX «Про внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення, Кримінального кодексу України та Кримінального процесуального кодексу України щодо виконання рішень Європейського суду з прав людини» URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2690-20#Text

4. Закон України від 18 жовтня 2022 року № 2689-IX «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо виконання рішень Європейського суду з прав людини» URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2689-20#Text

5. Рішення Європейського суду з прав людини у справі «Харченко проти України» (*Kharchenko* v. Ukraine), заява № 40107/02 від 10 лютого 2011 року. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/974_662#Text

6. Рішення Європейського суду з прав людини у справі «Чанєв проти України» (Chanyev v. Ukraine), заява № 46193/13 від 9 жовтня 2014 року. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/974_a37#Text

7. Рішення Європейського суду з прав людини у справі «Кущ проти України» (Kushch v. Ukraine), заява № 53865/11 від 3 грудня 2015 року. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/974_b14#Text

8. Рішення Європейського суду з прав людини у справі «Василь Іващенко проти України» (Vasiliy Ivashchenko v. Ukraine), заява № 760/03 від 26 липня 2012 року. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/974_873#Text

9. Рішення Європейського суду з прав людини у справі «Найден проти України» (Naydyon v. Ukraine), заява № 16474/03 від 14 жовтня 2010 року. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/974_d61#Text

10. Рішення Європейського суду з прав людини у справі «Петухов проти України (№ 2) (*Petukhov* v. Ukraine (no. *2*))», заява № 41216/13 від 12 березня 2019 року. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/974_d98#Text

11. Рішення Європейського суду з прав людини у справі «Старишко проти України» (Starishko v Ukraine), заява № 61839/12 від 15 жовтня 2020 року. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/974_f41#Text

12. Рішення Європейського суду з прав людини у справі «Дембо та інші проти України» (заява № 2778/18 та 46 інших заяв) від 11 березня 2021 року. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/974_f77#Text

13. Закон України від 23 серпня 2023 року № 3342-IX «Про внесення змін до Кримінального, Кримінального процесуального кодексів України та інших законодавчих актів України щодо удосконалення видів кримінальних покарань» URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3342-20

14. Рішення Європейського суду з прав людини у справі «Де Томмазо проти Італії» (De Tommaso v. Italy), заява № 43395/09, від 23 лютого 2017 року. URL: https://hudoc.echr.coe.int/ukr#{%22fulltext%22:[%22Tommaso%22],%22documentcollectionid2%22:[%22GRANDCHAMBER%22,%22CHAMBER%22],%22itemid%22:[%22001-171804%22]}

ПРАВОВІ МЕХАНІЗМИ УДОСКОНАЛЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНОГО СУДОЧИНСТВА У СВІТЛІ ЄВРОІНТЕГРАЦІЙНИХ ПРОЦЕСІВ В УКРАЇНІ

Смокович М. І.
Голова Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду, доктор юридичних наук, професор, заслужений юрист України

Європейська інтеграція Української держави передбачає імплементацію якісних міжнародних правових стандартів в аспекті ефективного захисту фундаментальних прав та основоположних свобод людини та громадянина. Для дієвого повоєнного відновлення Українській державі потрібні реформи, які стануть основою для зміцнення інституційної спроможності та пришвидшення економічного зростання задля забезпечення комплексного, інтегрованого підходу до розвитку країни у майбутньому.

Спрямованість геополітичного курсу Української держави базується на загальноєвропейських принципах.

Удосконалення судової системи в Україні має відбуватися на основі міжнародних стандартів, а забезпечення прав та свобод людини та громадянина – з урахуванням загальноприйнятої європейської практики.

Оновлення судової системи, зміцнення авторитету судової влади, підвищення якості судочинства потребують комплексу заходів та відповідних правових механізмів оновлення національної судової системи, які стануть підґрунтям для її вдосконалення.

З метою захисту прав, свобод та інтересів особи у сфері публічно-правових відносин діють адміністративні суди (частина п’ята статті 125 Конституції України).

З точки зору прав людини, адміністративна юстиція є важливим елементом у процесі контролю за ефективністю державного управління (пункт 21 Проміжного Висновку щодо запропонованих змін до Конституції України в частині правосуддя від 24 липня 2015 року) [1].

У Висновку Венеційської Комісії щодо проекту змін до Конституції України в частині правосуддя, затвердженому Конституційною Комісією 4 вересня 2015 року, зазначено, що «Венеціанська комісія повторює свою нагальну рекомендацію скасувати вищі спеціалізовані суди, а адміністративні суди залишити як автономну систему» (пункт 11 Висновку від 26 жовтня 2015 року) [2].

Європейський суд з прав людини у справі «Крес проти Франції» (*Kress v. France*) від 7 червня 2001 року вказав, що саме створення

та існування адміністративних судів може бути названо самим значним досягненням правової держави, особливо через те, що право цих судів приймати рішення щодо дій адміністративних органів було прийнято не без супротиву. Навіть сьогодні спосіб заповнення кадрового складу адміністративних судів, їх особливий статус, який відрізняється від судів загальної юрисдикції і особливі відмінні риси функціонування цих судів демонструють, як важко було чиновнику виконавчої гілки влади прийняти те, що його дії можуть бути переглянуті судами (§ 69 рішення Європейського суду з прав людини «Крес проти Франції») [3].

Конституційний Суд України у Рішенні (Другий сенат) щодо рівноправності сторін під час судового контролю за виконанням судового рішення від 1 березня 2023 року № 2-р(II)/2023 підкреслив, що адміністративне судочинство є стрижневим елементом демократичного врядування, а його дієвість – засадничою для будь-якого суспільства, ґрунтованого на правовладді (абзац третій пункту 5 мотивувальної частини) [4].

У результаті динамічного розвитку суспільних відносин виникає необхідність імплементації у правову систему держави європейських правових стандартів.

Варто зауважити, що утворення відокремленого адміністративного суду касаційної інстанції у системі адміністративних судів не тільки позитивно вплине на ефективність судового розгляду, а й посилить якість контролю людини над державою.

Завданням адміністративного судочинства є справедливе, неупереджене та своєчасне вирішення судом спорів у сфері публічно-правових відносин з метою ефективного захисту прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб від порушень з боку суб'єктів владних повноважень (частина перша статті 2 Кодексу адміністративного судочинства України).

Адміністративна юстиція – один із надзвичайно важливих інститутів правової держави з демократичними європейськими цінностями.

Імплементація загальноєвропейських цінностей та якісних міжнародних правових стандартів – успішна передумова вступу України до Європейського Союзу. Євроінтеграційні процеси виступають чинниками вдосконалення усієї національної судової системи у цілому та адміністративного судочинства зокрема.

Варто зауважити, що Кабінет Міністрів України затвердив План для Ukraine Facility, який має стати основою для реалізації програми фінансової підтримки України від Європейського Союзу упродовж 2024–2027 рр. План для реалізації програми Ukraine Facility Європейського Союзу включає майбутні заходи щодо реформи судової системи, зокрема створення нового Вищого адміністративного суду для

розгляду адміністративних справ за участю національних державних органів (у прозорий та мерократичний спосіб, з відповідним конкурсним відбором доброчесних та висококваліфікованих кандидатів на посаду судді) [5].

Зокрема, у плані пріоритетних дій Уряду на 2024 рік зазначено про розроблення та подання Кабінетові Міністрів України законопроекту про Вищий адміністративний суд, встановлення засад організації та діяльності Вищого адміністративного суду, спеціальних вимог до суддів зазначеного суду та гарантій їх діяльності для забезпечення належного високого рівня судового розгляду адміністративних справ, учасниками яких є суб'єкти владних повноважень, повноваження яких поширюються на всю територію України [6].

Верховенство права та справедливе правосуддя мають бути пріоритетними в судовій системі та відповідати європейським стандартам прозорості та ефективності.

На запит демократичного суспільства судова система потребує якісного оновлення. Однією з основних умов для позитивних трансформацій національної моделі судової системи та швидкої інтеграції до Європейського Союзу є формування дієвих правових механізмів удосконалення національного судочинства.

Незалежна та ефективна система судочинства України з врахуванням досвіду іноземних держав, які пройшли подібний шлях удосконалення, потребує впровадження у своїй роботі новітніх технологій з урахуванням законодавчих можливостей для адаптації судової системи до європейської. Правова природа адміністративного судочинства вимагає забезпечення більшої незалежності адміністративних судів як від політики, так і від інших інституцій задля справедливого, неупередженого, своєчасного вирішення судом спорів у сфері публічно-правових відносин.

Функціонування автономної адміністративної юстиції в Україні – запорука успішного розвитку держави та суспільства, гарантія дотримання прав і свобод людини та громадянина, прав та законних інтересів юридичних осіб, а також своєчасного, справедливого та ефективного вирішення публічно-правових спорів на засадах верховенства права, рівності усіх учасників судового процесу перед законом і судом; обов'язковості судового рішення; забезпечення права на апеляційний перегляд справи; забезпечення права на касаційне оскарження судового рішення у випадках, визначених законом; розумності строків розгляду справи судом та інших основних засад (принципів) адміністративного судочинства, визначених в частині третій статті 2 Кодексу адміністративного судочинства України.

В умовах правового режиму воєнного стану, активізації інтеграційного спрямування України до Європейського Союзу, необхідності швидкого та якісного післявоєнного відновлення зумовлено пошук удосконалення підходів до оновлення судової системи України.

Вагома практична значущість адміністративної юстиції у правовій європейській демократичній державі свідчить про високі стандарти якості адміністративних судів та реальну можливість покращення їх функціонування за допомогою належно обґрунтованих правових механізмів оновлення адміністративного судочинства у світлі євроінтеграційних процесів в Україні.

Література:

1. Європейська Комісія «За демократію через право» (Венеційська Комісія). Проміжний висновок «Щодо запропонованих змін до Конституції України в частині правосуддя» від 24 липня 2015 року № 803/2015. URL: https://old.vkksu.gov.ua/userfiles/doc/promi_visnovok.pdf (дата звернення: 15.05.2024).

2. Європейська Комісія «За демократію через право» (Венеційська Комісія). Висновок «Щодо проекту змін до Конституції України в частині правосуддя, затвердженого Конституційною комісією 4 вересня 2015 року» від 23–24 жовтня № 803/2015. URL: https://old.vkksu.gov.ua/userfiles/doc/visnovok%2026.pdf (дата звернення: 15.05.2024).

3. European Court of Human Rights. Case of *Kress v. France* (Application no. 39594/98). Judgment of 7 June 2001. URL: https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22itemid%22:[%22001-59511%22]} (дата звернення: 15.05.2024).

4. Конституційний Суд України. Справа за конституційною скаргою Плескача В'ячеслава Юрійовича щодо відповідності Конституції України (конституційності) приписів частини першої статті 294, частини шостої статті 383 Кодексу адміністративного судочинства України (щодо рівноправності сторін під час судового контролю за виконанням судового рішення). Рішення (Другий сенат) від 1 березня № 2-р(II)/2023. URL: https://ccu.gov.ua/sites/default/files/docs/2-rii2023.pdf (дата звернення: 15.05.2024).

5. План для реалізації програми Ukraine Facility Європейського Союзу. URL: https://www.ukrainefacility.me.gov.ua/wp-content/uploads/2024/03/plan-ukraine-facility.pdf (дата звернення: 15.05.2024).

6. Розпорядження Кабінету Міністрів України від 16 лютого 2024 р. № 137-р «Про затвердження плану пріоритетних дій Уряду на 2024 рік». URL: https://ips.ligazakon.net/document/kr240137?an=1 (дата звернення: 15.05.2024).

ЄВРОІНТЕГРАЦІЙНІ ПРОЦЕСИ В УКРАЇНІ: ПРОБЛЕМИ СЬОГОДЕННЯ

Фатхутдінова О. В.
доктор філософських наук, кандидат юридичних наук,
професор, Заслужений юрист України,
декан юридичного факультету
Київського університету туризму, економіки і права,
м. Київ, Україна

Євроінтеграція України в умовах повномасштабної війни набуває особливої специфіки, що обумовлена поєднанням зовнішніх викликів та внутрішньої потреби в стабільності. Війна вносить корективи в ритм, напрями та пріоритети інтеграційного процесу, проте не знижує актуальності та важливості європейського курсу для України, але Україні не потрібно починати все з нуля. У 2014 році Європейський Союз та Україна підписали Угоду про асоціацію, яка сприяла початку активного процесу узгодження Україною законодавства в різних сферах, від вільної торгівлі до верховенства права і захисту прав споживачів. Європейське співтовариство розуміє важливість підтримки України як ключового партнера на східних кордонах Європейського Союзу [5, с. 403].

До вторгнення російської федерації формати співпраці Україна – ЄС розподілялися умовно на такі категорії: політичний діалог; взаємодія щодо імплементації Угоди про асоціацію; проєкти допомоги ЄС для проведення реформ. Під час повномасштабного вторгнення певні проєкти переорієнтувалися на задоволення потреб воєнного часу. У тому числі якісно і кількісно змінилися формати співпраці України та ЄС у бік лібералізації багатьох економічних процесів, які мають допомогти нам економічно і стосувалися скасування мит для українських товарів, посилення спроможності транспортних коридорів Україна-ЄС та загальна лібералізація перевезень тощо.

У тому числі значну підтримку зі сторони ЄС отримано і розширено щодо фінансово-економічної допомоги та гуманітарної підтримки України з початку російського вторгнення. Брюссель ініціював низку грантових програм, позик, кредитів і гуманітарних поставок. Важливою складовою гуманітарної допомоги ЄС є надання притулку та допомоги українським біженцям у доступі до ринку праці, житла, соціального забезпечення, медичної допомоги, освіти для мільйонів громадян України, які тимчасово перебувають у країнах ЄС [2]. За даними Євростату, станом на вересень 2023 р. в країнах ЄС залишаються зареєстрованими 4,1 млн вимушених мігрантів з України [3].

Війна в Україні не лише загрожує економічній, політичній, безпековій стабільності в регіоні, але і стає випробуванням для цінностей та принципів, на яких базується Європейський Союз. Відтак, євроінтеграційний процес в умовах військового конфлікту набуває не лише економічного, а й стратегічного та ціннісного виміру. Тож для України євроінтеграція є не лише шляхом до економічного розвитку та модернізації, але й механізмом консолідації суспільства на шляху до миру, стабільності та забезпечення суверенітету. Тобто де-факто війна прискорила євроінтеграційні процеси в Україні, сприяла проєвропейському об'єднанню нації. Війна призвела до масової «вестернізації» українського суспільства (у суспільній свідомості почали помітно домінувати процеси проєвропейської самоідентифікації) і вкоренила ідею безальтернативності та незворотності руху до ЄС (стабільною є висхідна динаміка громадської підтримки вступу України до ЄС – поділяють таку думку 79% станом на жовтень 2022 р.) [2]. Проте, підтримка вступу до ЄС в Україні продовжує зростати і уже станом на 2024 рік становить 84% опитаних [1].

Важливим аспектом є і підтримка реформ, які, незважаючи на війну, продовжують впроваджуватися в країні, стаючи гарантом її стійкості в умовах зовнішнього тиску. В умовах війни, євроінтеграційний процес стає одночасно і викликом, і можливістю для України. Викликом – через необхідність балансування між військовими, соціальними та економічними пріоритетами. Можливістю – як шлях до консолідації національних зусиль та отримання зовнішньої підтримки у протистоянні агресору та відновленні миру. Приєднання до ЄС вимагає не лише від країн-кандидатів виконання певної кількості умов, а й від самого ЄС країни відчувають себе готовими приймати нових членів [4, с. 84].

Євроінтеграція України в умовах повномасштабної війни змінює стандартний сценарій інтеграційного процесу. Перед Україною стоїть завдання забезпечення військової безпеки та суверенітету країни, що в свою чергу впливає на економічну стабільність та соціальний спокій. У контексті цих викликів Україна має прискорювати реформи (реформа Конституційного Суду України, продовження судової реформи, боротьба з корупцією та відмиванням коштів, втілення антиолігархічного закону, узгодження аудіовізуального законодавства з європейським тощо), що є ключовими для євроінтеграційного процесу, не втрачаючи фокусу на захисті національних інтересів.

Дійсно російська збройна інтервенція прискорила євроінтеграційні процеси в нашій країні, сприяла об'єднанню нації, зміцнила солідарність України та ЄС, а також консолідувала країни Євросоюзу у спільному протистоянні агресії кремля. Водночас уповільнила європейську інтеграцію України. Оскільки країна зазнала величезних

людських та економічних втрат і має зосереджувати значні ресурси на протистоянні російській агресії. Війна також акцентує увагу на необхідності диверсифікації енергетичних ресурсів, підвищення обороноздатності країни та зміцнення дипломатичних зв'язків з партнерами. З іншого боку, наявність воєнного стану активізує потребу в залученні іноземних інвестицій, підтримці міжнародних донорів і, водночас, потребує гнучкості в адаптації до змінних умов ринкової економіки в умовах конфлікту. Політичний вплив деяких сусідніх країн стає важливим аспектом, що впливає на швидкість та характер євроінтеграційних процесів України, змушуючи владу країни шукати оптимальні рішення для гармонізації відносин з ЄС та іншими ключовими гравцями на міжнародній арені [2].

В умовах військового конфлікту необхідно забезпечити паралельний розвиток обороноздатності країни та європейських реформ. Враховуючи зовнішньополітичний вплив деяких сусідніх держав, Україна стикається із необхідністю пошуку оптимальних рішень для забезпечення національних інтересів, що, у свою чергу, відображається на шляху гармонізації відносин з ЄС. Незважаючи на ці виклики, прагнення до євроінтеграції залишається однією з ключових стратегічних цілей України, що обумовлено потребою реалізації економічного потенціалу країни, зміцнення демократії та забезпечення стабільності.

Література:

1. В Україні зросла кількість людей, які підтримують вступ до ЄС: *опитування.* Суспільне новини. 2024. URL: https://suspilne.media/694766-v-ukraini-zrosla-kilkist-ludej-aki-pidtrimuut-vstup-do-es-opituvanna/

2. Євроінтеграція в умовах війни: виклики і перспективи: *аналітична доповідь*. Електронний документ. Центр Разумкова. 2022. URL: https://razumkov.org.ua/images/2022/12/28/2022-MATRA-IV-KVARTAL-7.pdf

3. Перспективи правового статусу українських біженців у Європі після закінчення терміну дії тимчасового захисту: *коментарі експертів*. Національний інститут стратегічних досліджень, 2023. URL: https://niss.gov.ua/news/komentari-ekspertiv/perspektyvy-pravovoho-statusu-ukrayinskykh-bizhentsiv-u-yevropi-pislya

4. Тимощук О. Г. Вплив російсько-української війни на євроінтеграційні процеси в контексті набуття Україною статусу кандидата в члени ЄС: міжнародно-правовий аспект. *Південноукраїнський правничий часопис*. 2022. № 4, ч. 3. С. 81–86.

5. Щербанюк О.В. Реалізація принципів організації та діяльності органів публічної влади України в умовах війни. *Правові засади організації та здійснення публічної влади* : збірник тез V Міжнародної науково-практичної конференції, присвяченої світлій пам'яті доктора юридичних наук, професора, академіка-засновника НАПрНУ, першого Голови Конституційного Суду України Леоніда Петровича Юзькова (м. Хмельницький, 17 червня 2022 року). Хмельницький : Хмельницький університет управління та права імені Леоніда Юзькова, 2022. С. 401-405.

ПРОБЛЕМНІ АСПЕКТИ ВДОСКОНАЛЕННЯ НОРМАТИВНО-ПРАВОВОЇ БАЗИ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ У СФЕРІ ІНТЕЛЕКТУАЛЬНОЇ ВЛАСНОСТІ В УМОВАХ ЄВРОІНТЕГРАЦІЇ

Хрідочкін А. В.
доктор юридичних наук, доцент,
професор кафедри підприємництва, організації виробництва
та теоретичної і прикладної економіки
Українського державного хіміко-технологічного університету
м. Дніпро, Україна

Для удосконалення вітчизняної нормативної бази публічного адміністрування у сфері інтелектуальної власності принципового значення набуває поглиблення міжнародного співробітництва України з провідними закордонними відомствами з питань інтелектуальної власності інших країн, гармонійне інтегрування України до європейського інтелектуального простору шляхом адаптації вітчизняних нормативних правових актів з актами, насамперед, країн Європейського Союзу. Для його розширення вимагається поглиблення міжнародного та регіонального співробітництва, а також двостороннього співробітництва із Всесвітньою організацією інтелектуальної власності та укріплення співробітництва з установами Європейського Союзу в сфері інтелектуальної власності. Крім того, існує нагальна потреба у поглибленні співпраці з національними патентними відомствами, міжнародними організаціями, задіяними у сфері інтелектуальної власності та інтернаціоналізація захисту об'єктів інтелектуальної власності, об'єднання зусиль з метою боротьби з проявами контрафакції та

піратства на місцевому, регіональному і міжнародному рівнях. Важливе значення має забезпечення виконання функцій Міжнародного пошукового органу/Органу міжнародної попередньої експертизи Міністерством економіки України та приєднання нашої країни до окремих міжнародних договорів, адміністративні функції яких виконує Всесвітня організація інтелектуальної власності.

Важливим напрямом на шляху вдосконалення вітчизняної нормативно-правової бази публічного адміністрування у сфері інтелектуальної власності має стати і адаптація вітчизняних нормативних правових актів про інтелектуальну власність з відповідними актами Європейського Союзу. Першим кроком такої діяльності, на наше переконання, є продовження гармонізації законодавства в сфері інтелектуальної власності із загальним законодавством України та законодавством, що регулює інші сфери життя, законодавчих і відомчих нормативних актів, систематизація та уніфікація норм, що регулюють відносини в сфері інтелектуальної власності, а також приведення норм Цивільного кодексу України у відповідність до норм законодавства Європейського Союзу та внесення до нього змін, необхідність яких випливає з практики його застосування. Вимагається також внесення до законодавства, що регулює питання набуття та здійснення прав інтелектуальної власності, змін, спрямованих на запобігання реєстрації прав з недобросовісними намірами, а також удосконалення правового регулювання питань, пов'язаних із захистом та дотриманням прав інтелектуальної власності, економічними аспектами у сфері інтелектуальної власності. Необхідним є постійний моніторинг міжнародної правової системи інтелектуальної власності та системи права Європейського Союзу, правове забезпечення системи електронного діловодства, включаючи електронне подання заявок на об'єкти інтелектуальної власності та ведення електронних державних реєстрів. Необхідним є і виконання плану імплементації Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом шляхом забезпечення умов, необхідних для функціонування режиму Зони вільної торгівлі та виконання Рекомендацій слухань у Комітеті Верховної Ради України з питань науки і освіти від 17 червня 2015 р. «Інтелектуальна власність в Україні. Стан та концептуальні засади розвитку» [1].

Актуальним завданням залишається вдосконалення нормативно-правової бази системи колективного управління майновими авторськими і суміжними правами, яке передбачає приведення у відповідність національного законодавства щодо унормування діяльності вітчизняних організацій колективного управління з положеннями Директиви 2014/26/ЄС Європейського парламенту та Ради від 26 лютого 2014 р. про колективне управління авторським правом і суміжними

правами та мультитериторіальне ліцензування прав на музичні твори для використання в електронній мережі [2]. Вважаємо, що даний крок сприятиме забезпеченню представництва інтересів авторів, визначенню розміру справедливої винагороди за використання об'єктів авторського права та суміжних прав, а також визначенню моделі колективного управління майновими авторськими і суміжними правами та забезпеченню прозорої та відкритої діяльності організацій колективного управління майновими авторськими і суміжними правами.

Таким чином, до основних заходів удосконалення нормативно-правової бази публічного адміністрування у сфері інтелектуальної власності слід віднести побудову стратегії довгострокового розвитку сфери інтелектуальної власності в Україні. Нагальними потребами є також адаптація законодавства України у сфері інтелектуальної власності до міжнародно-правових стандартів, у першу чергу, до нормативно-правової бази країн Європейського Союзу.

Література:

1. Інтелектуальна власність в Україні. Стан та концептуальні засади розвитку : Рекомендації слухань у Комітеті Верховної Ради України з питань науки і освіти від 17 червня 2015 р. протокол № 13. URL: http://www.kno.rada.gov.ua/uploads/documents/36355.doc

2. Про колективне управління авторським і суміжними правами на мультитериторіальне ліцензування прав на музичні твори з метою онлайнового використання на внутрішньому ринку : 2014/26/ЄС Європейського парламенту та Ради від 26 лютого 2014 р. URL: http://www.lexdigital.ru/2014/109

ДЕРЖАВНЕ РЕГУЛЮВАННЯ ІНСТИТУТУ ПОДАТКОВОГО КОНСАЛТИНГУ В ПОЛЬЩІ: ДОСВІД ДЛЯ УКРАЇНИ

Чайка В. В.
доктор юридичних наук, доцент, професор кафедри фінансового та податкового права Державного податкового університету м. Ірпінь, Україна

На сьогодні у Польщі існує декілька юридичних професій, які мають спільні та відмінні риси, і представники яких можуть бути експертами в галузі податкового права. Серед них можна виділити, зокрема, професії податкового радника, юридичного радника та адвоката. Усі ці три фахи є тісно пов'язаними з наданням професійної правової допомоги зацікавленим особам.

Відповідно до ч. 2 ст. 3 Закону Польщі від 5 липня 1996 року про податкове консультування [1] лише податковий радник, юридичний радник і адвокат можуть у межах своєї професійної діяльності представляти інтереси платників податків у податкових і митних справах в адміністративному та судовому порядку. Отже, до кого слід звернутися за фаховою допомогою у податкових справах? І розпочати аналіз нам би хотілося з професії податкового радника.

Історично перші офіси податкових радників з'являються в Польщі у 1990 р. паралельно з поширенням засад ринкової економіки. У 1996 р. було ухвалено закон про податкове консультування у першій редакції. У 2002 р. відбувається І загальнодержавний з'їзд податкових консультантів, а в 2010 р. виходить оновлена редакція закону про податкове консультування і налічується близько 9 тис. податкових консультантів [2]. На сьогодні закон про податкове консультування діє в редакції 2021 р.

Необхідно відзначити, що професія податкового радника входить до т. зв. професій суспільної довіри *(zaufania publicznego).* Для виконання обов'язків податкового радника у Польщі необхідно отримати професійну кваліфікацію, підтверджену офіційним державним іспитом. Податковий радник повинен мати вищу освіту (як правило, юридичну, фінансову, економічну або бухгалтерську) та кваліфікацію, підтверджену на фаховому державному іспиті на комісію у Міністерстві фінансів.

Крім того, податковий радник повинен мати широкі спеціальні знання, необхідний практичний досвід та підтримувати безперервне навчання шляхом участі у науково-практичних конференціях, семінарах, курсах підвищення кваліфікації.

Щодо державного іспиту на податкового радника у Польщі, то він є надзвичайно складним і передбачає такі стадії:

1) підготовка необхідного пакету документів кандидатом (список, необхідний для подання, розміщений на сайті Міністерства фінансів;

2) їх подання до Міністерства фінансів та заявки на участь в іспиті;

3) складання власне іспиту у два етапи, де перша частина – письмова (розв'язання тестів, а також підготовка проекту виступу від імені клієнта у податковому органі чи адміністративному суді), а друга – усна (включає в себе відповіді на відкриті питання перед державною екзаменаційною комісією).

Список відкритих питань містить питання не менше ніж із 4 напрямів, зазначених у ст. 20 Закону про податкове консультування, у тому числі за напрямами, визначеними ст. 20 пунктів 2, 4, 5 і 12 Закону [1]. Зокрема, це такі напрями як: 1) податковий аналіз; 2) матеріальне податкове право; 3) процесуальне податкове право (тобто провадження в податкових органах та адміністративних судах, а також виконавче провадження у податкових справах); 4) положення про податкові консультації та професійну етику.

Письмовий екзамен проводиться не рідше одного разу на рік. Усна частина іспиту проводиться зазвичай кожного місяця. Потрібно також додати, що, за свідченням членів Національної палати податкових консультантів, письмовий екзамен складають, як правило, 70–80% кандидатів, а усний – до 30% від попередньої кількості.

Обов'язок вдосконалювати свої навички накладає на податкового радника палата, яка здійснює контроль і нагляд за професійною діяльністю податкових радників. Мова йде про Національну палату податкових радників *(Krajowa Izba Doradców Podatkowych – далі KIDP)*. Членство податкових радників у KIDP є обов'язковим і встановлюється при внесенні особи податкового радника до реєстру.

Основне завдання, яке виконують податкові радники в контексті надання правової допомоги, – представництво інтересів клієнта. Це право може бути реалізоване як в адміністративному, так і в судовому порядку. До завдань податкового консультанта також входить:

– надання консультацій, висновків та роз'яснень з питань виконання податкового обов'язку;

– заповнення податкових декларацій та/або надання допомоги з цього приводу;

– консультування в галузі міжнародного податкового права, а також консультування та представництво інтересів клієнтів у сфері зобов'язань, що випливають з митного права;

– консультації щодо використання державної допомоги для підприємців, фондів ЄС та інших видів діяльності, дозволених Законом про податкове консультування.

Водночас професія податкового радника у Польщі передбачає наявність страхового поліса цивільно-правової відповідальності. Документ підтверджується Національною палатою податкових консультантів, а сам факт наявності страховки гарантує захист інтересів клієнта у разі форс-мажорних обставин. Таким чином, вимогами до податкових радників є:

– повна дієздатність;
– вища освіта;
– 6-місячна практика за фахом у Польщі;
– складений успішно іспит на податкового радника;
– складання присяги та внесення до реєстру Національної ради податкових радників;
– страхування цивільно-правової відповідальності податкового радника;
– дотримання вимог професійної етики.

Професія юридичного радника, як і податкового радника, є однією з професій суспільної довіри у Польщі. Юридичний радник також має право представляти інтереси своїх клієнтів в органах державної виконавчої влади та судах у галузях цивільного та сімейного права, господарського, адміністративного, кримінального права та інших галузях. Для здійснення діяльності юридичного радника особа повинна мати вищу юридичну освіту (магістр права), складений державний іспит на юридичного радника (хоча на відміну від податкового радника, альтернативою державному іспиту тут може бути наявність наукового ступеня в особи) та бути внесеною до реєстру юридичних радників, який веде Окружна палата юридичних радників [3].

Адвокатом у Польщі згідно із Законом про адвокатуру 1982 р. [4] може стати особа, яка має вищу юридичну освіту і кваліфікацію магістра права, пройшла адвокатське стажування і склала іспит на адвоката. Хоча Закон про адвокатуру у Польщі не виключає й інших альтернативних шляхів стати адвокатом. Наприклад, без адвокатського стажування особа може стати адвокатом будучи доктором юридичних наук, професором або особою, яка обіймала посаду судді, прокурора, здійснювала професійну діяльність як юридичний радник або нотаріус.

Підсумовуючи зазначене вище, можемо констатувати, що у європейській практиці, як і в світовій, інститут податкового консультування є одним із важливих елементів податкової системи держави. Водночас, у світі існують два напрями щодо організації податкового консультування: державне регулювання та саморегулювання.

Державне регулювання поширене в Польщі, Німеччині, Австрії, Угорщині, Італії, Словаччині, Франції, Хорватії, Чехії, Португалії тощо. У цих країнах діє закон про податкове консультування та функціонує професійне об'єднання, яке підтримує діяльність податкових консультантів, а також здійснює контроль за її виконанням. Причому, членство в професійних об'єднаннях є обов'язковим, а нормативні акти таких об'єднань мають виконуватися податковими консультантами.

До країн із саморегулівним податковим консультуванням належать Бельгія, Великобританія, Нідерланди, Ірландія, Іспанія, Фінляндія, Швейцарія тощо. У цих країнах зазвичай відсутній спеціальний закон про податкове консультування. Професійні об'єднання створюються на добровільній основі, а їх нормативні документи поширюються тільки на членів такого об'єднання.

В Україні проблема становлення інституту податкових консультантів залишається дискусійною. У 2001 році в Україні була створена Спілка податкових консультантів (на сьогодні – це Всеукраїнська професійна громадська організація, що має статус повноправного члена Європейської конфедерації податкових консультантів (CFE) з 20 вересня 2013 року). Водночас з 2004 року професію «консультант з податків і зборів (податковий консультант)» введено до Державного класифікатору професій України.

Разом з тим, необхідно зазначити, що на даний час в Україні інститут податкового консультування, на жаль, не є предметом законодавчого регулювання, хоча проект закону про податкове консультування [5] ще від 2008 р. був у Верховній Раді на розгляді.

Водночас податкове консультування в Україні є предметом діяльності юридичних, адвокатських, аудиторських та інших господарюючих суб'єктів. І можливо, питання ухвалення закону про податкове консультування не стоїть зараз так гостро, як питання національної безпеки і оборони, але, на нашу думку, рано чи пізно цей закон буде прийнятий, тому що з його прийняттям у цілому має зрости культура податкового консультування і всі учасники цього процесу отримали б вигоди від ухвалення такого закону: податкові консультанти в результаті отримають підвищення престижу професії і чіткі і конкретні вимоги і критерії до вступу до цієї професії, а отримувачі послуг в сфері податкового консультування – більш високий рівень та якість надання послуг.

Література:

1. Ustawa z dnia 5 lipca 1996 r. o doradztwie podatkowym. URL: https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU19961020475/U/D19960475Lj.pdf (дата звернення: 25.04 2024).

2. Krajowa Izba Doradców Podatkowych. Poznaj KIDP. URL: https://kidp.pl/poznaj-kidp (дата звернення: 25.04 2024).

3. Krajowa Izba Radców Prawnych. Informacja o zawodzie radcy prawnego. URL: https://kirp.pl/informacja-o-zawodzie-radcy-prawnego/ (дата звернення: 25.04 2024).

4. Ustawa z dnia 26 maja 1982 r. *Prawo o adwokaturze*. URL: https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU19820160124/U/D19820124Lj.pdf (дата звернення: 25.04 2024).

5. Проект Закону України «Про податкове консультування в Україні» від 10.07.2008 р. № 2745. URL: https://ips.ligazakon.net/document/JF24900A (дата звернення: 25.04 2024).

ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНОЇ РЕФОРМИ ТА ЦИФРОВІЗАЦІЇ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ В УМОВАХ ЄВРОІНТЕГРАЦІЇ УКРАЇНИ

Чалабієва М. Р.
кандидат юридичних наук,
науковий співробітник сектору муніципального права
та місцевого самоврядування
НДІ державного будівництва та
місцевого самоврядування НАПрН України
м. Харків, Україна

Євроінтеграційні процеси становлять важливий напрямок розвитку України, що вимагає суттєвих змін у сфері публічного управління. Адміністративна реформа та цифровізація публічного управління є ключовими елементами цієї трансформації, спрямованими на підвищення ефективності, прозорості та підзвітності роботи державних органів.

Адміністративна реформа є необхідною умовою для успішної інтеграції України в Європейський Союз. Вона передбачає оптимізацію структури державного управління, удосконалення процедур прийняття рішень та підвищення професіоналізму державних службовців. Впровадження європейських стандартів у національну систему управління сприяє підвищенню ефективності роботи державних інституцій, зменшенню бюрократії та покращенню якості надання публічних послуг громадянам.

Реформа державного управління також включає перегляд та оновлення нормативно-правової бази, яка регулює діяльність органів виконавчої влади. Процес передбачає прийняття нових законів та підзаконних актів, спрямованих на вдосконалення організаційної структури державних органів, запровадження сучасних методів управління та контролю, а також на забезпечення прозорості та відкритості їх діяльності. Важливим аспектом є також децентралізація влади, яка сприяє підвищенню ефективності управління на місцевому рівні та залученню громадян до процесів прийняття рішень.

Важливим аспектом адміністративної реформи є її конституційне забезпечення. Конституція України закріплює основоположні принципи публічного управління, такі як верховенство права, прозорість та підзвітність. Впровадження цих принципів у діяльність державних органів є основою для створення ефективної та сучасної системи управління.

Конституційна реформа має на меті забезпечити відповідність національного законодавства європейським стандартам, що передбачає внесення змін до Конституції України та інших нормативних актів. Вона включає в себе вдосконалення механізмів контролю за діяльністю органів виконавчої влади, забезпечення незалежності судової системи та підвищення ролі громадянського суспільства у процесах прийняття рішень.

Важливою складовою конституційного забезпечення адміністративної реформи є також захист прав і свобод громадян. Він передбачає створення ефективних механізмів захисту прав громадян у взаємодії з державними органами, забезпечення доступу до інформації та підвищення прозорості діяльності органів виконавчої влади.

Цифровізація публічного управління (e-Government) є фундаментальним компонентом адміністративної реформи. Він містить у собі численні складові: впровадження електронних послуг, електронного документообігу, систем електронної ідентифікації та інших інноваційних технологій. Цифрові інструменти дозволяють забезпечити швидкий доступ громадян до державних послуг, підвищують прозорість діяльності державних органів та сприяють боротьбі з корупцією.

Впровадження електронного урядування передбачає створення єдиних інформаційних систем, які забезпечують взаємодію між різними державними органами та громадянами. Цифрове управління передбачає розробку та впровадження електронних платформ для надання адміністративних послуг, систем електронного документообігу, а також інструментів для електронної ідентифікації та автентифікації громадян.

Цифровізація публічного управління також сприяє підвищенню ефективності державного управління, зменшенню витрат на

адміністрування та покращенню якості надання послуг. Загалом діджиталізація дозволяє зменшити бюрократію, забезпечити оперативність та прозорість процесів прийняття владних рішень, а також підвищити загальну довіру громадян до державних інституцій.

Правове регулювання цифрового управління в Україні передбачає прийняття та впровадження відповідних нормативно-правових актів, які відповідають європейським стандартам. Зокрема, ЗУ «Про електронні довірчі послуги», ЗУ «Про електронні документи та електронний документообіг», ЗУ «Про захист персональних даних», ЗУ «Про основні засади забезпечення кібербезпеки України», ЗУ «Про публічні електронні реєстри» – є ключовими кроками у цьому напрямку. Вони забезпечують правову базу для впровадження електронних послуг, створення єдиних інформаційних систем та забезпечення взаємодії між державними органами та громадянами в електронному середовищі. Крім того, адаптація національного законодавства до Загального регламенту про захист даних (GDPR) є важливою для забезпечення належного рівня захисту персональних даних у цифровому середовищі.

Одним із головних викликів адміністративної реформи та цифровізації публічного управління є забезпечення їхньої ефективної імплементації. Слід розробити комплексний підхід до реформування, який включає всі етапи від планування до реалізації та контролю за виконанням реформ.

Одним із викликів є також забезпечення фінансування адміністративної реформи та цифровізації управління. Процес потребує залучення як державних, так і міжнародних капіталів, включаючи технічну та фінансову допомогу від міжнародних організацій та європейських інституцій. Важливим аспектом є також створення сприятливих умов для залучення приватних інвестицій у розвиток цифрової інфраструктури.

Перспективи розвитку включають подальшу гармонізацію українського законодавства з європейським, впровадження інноваційних технологій та розвиток міжнародного співробітництва у сфері цифрового управління. Загалом все це сприятиме підвищенню конкурентоспроможності України на міжнародній арені, покращенню якості державних послуг та зміцненню довіри громадян до державних інституцій.

Правове забезпечення адміністративної реформи та цифровізації публічного управління є фундаментальними чинниками, що визначають успіх євроінтеграційних процесів в Україні. Проведення всеохоплюючої адміністративної реформи сприяє підвищенню ефективності та прозорості діяльності державних органів, що є необхідною умовою для створення сучасної системи управління, яка відповідає європейським стандартам. Важливим аспектом цієї реформи є її конституційне

забезпечення, яке гарантує дотримання принципів верховенства права, прозорості та підзвітності у діяльності державних інституцій.

Цифровізація публічного управління, в свою чергу, дозволяє використовувати сучасні технології для підвищення ефективності адміністративних процесів та забезпечення доступності державних послуг для громадян. Впровадження електронного урядування та створення єдиних інформаційних систем сприяє оперативності, прозорості та відкритості діяльності державних органів, зменшуючи ризики бюрократії та корупції. Безумовно все це також підвищує довіру громадян до державних інституцій, оскільки вони можуть легко та оперативно отримати необхідні послуги та інформацію.

Правове регулювання цифрового управління відіграє ключову роль у забезпеченні належного функціонування систем електронного урядування. Адаптація національного законодавства до Загального регламенту про захист даних (GDPR) забезпечує високий рівень захисту персональних даних у цифровому середовищі, що є важливим для довіри громадян до електронних послуг.

Очевидно, процес впровадження адміністративної реформи та цифровізації управління стикається з низкою викликів. Зокрема, необхідність фінансування реформ, забезпечення технічної та організаційної готовності, підвищення кваліфікації й цифрової освіченості державних службовців та забезпечення їхньої спроможності працювати з новітніми технологіями. Важливою умовою є також створення ефективних механізмів контролю та моніторингу за реалізацією реформ, що дозволить своєчасно виявляти та усувати проблеми та недоліки.

Перспективи розвитку адміністративної реформи та цифровізації публічного управління в Україні включають подальшу гармонізацію національного законодавства з європейським, впровадження інноваційних технологій та розвиток міжнародного співробітництва. Загалом все це сприятиме не лише підвищенню ефективності державного управління, але й зміцненню позицій України на міжнародній арені, створенню сприятливого інвестиційного клімату та забезпеченню сталого розвитку країни.

Отже, правове забезпечення адміністративної реформи та цифровізації публічного управління є не лише умовою для інтеграції України до Європейського Союзу, але й важливим фактором для підвищення якості життя українських громадян, зміцнення демократичних інститутів та забезпечення економічного розвитку. Успішна реалізація цих процесів залежить від комплексного підходу, який включає правові, організаційні, технічні та освітні заходи, спрямовані на створення сучасної та ефективної системи електронного державного управління в Україні.

НОТАТКИ

НОТАТКИ

ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ТРАНСФОРМАЦІЇ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ ДЛЯ ВІДНОВЛЕННЯ УКРАЇНИ

Збірник матеріалів
Всеукраїнської науково-практичної конференції,
приуроченої до 28-ої річниці прийняття
Конституції України

м. Київ, 25 червня 2024 року

Матеріали друкуються в авторській редакції.
Відповідальність за точність поданих фактів, цитат, цифр, прізвищ тощо несуть автори.

ЮРИДИКА
ВИДАВНИЦТВО

Підписано до друку 21.06.2024 р. Формат 60 × 84 / 16.
Папір офсетний. Гарнітура Times New Roman. Цифровий друк.
Ум. друк. арк. 16,04. Наклад 100. Замовлення № 045/0624.
Віддруковано з готового оригінал-макета.

Видавництво і друкарня – Видавництво «Юридика»
65101, Україна, м. Одеса, вул. Інглезі, 6/1
Тел.: +38 (095) 934 48 28, +38 (097) 723 06 08
E-mail: mailbox@juridica.od.ua
Свідоцтво суб'єкта видавничої справи ДК № 7653 від 18.08.2022 р.