

# Правова позиція

( правонаступник наукового журналу  
“Вісник Академії митної служби України.  
Серія: “Право” )

№ 2 (39)

*Включено до Переліку наукових фахових видань України, у яких  
можуть публікуватися результати дисертаційних робіт  
з юридичних наук (Наказ Міністерства освіти і науки України  
від 17.03.2020 р. № 409, додаток 1)*



Видавничий дім  
«Гельветика»  
2023

**Правова позиція**  
**(правонаступник наукового журналу “Вісник Академії митної служби України.**  
**Серія: “Право”)**

Науковий журнал

Видається чотири рази на рік

Рекомендовано до друку та до поширення через мережу Інтернет вченою радою

Університету митної справи та фінансів (протокол № 15 від 03.07.2023).

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

**«Правова позиція» включено до міжнародної наукометричної бази**  
**Index Copernicus International (Республіка Польща)**

**Редакційна колегія:**

**Приймаченко Д. В.** – д.ю.н., проф.

(головний редактор);

**Мінка Т. П.** – д.ю.н., доц.

(заступник головного редактора);

**Варава В. В.** – к.ю.н., доц.;

**Гармаш Є. В.** – к.ю.н., доц.;

**Гелерт Лотар** – д.ю.н., проф., Німецький урядовий  
університет державного управління

(Федеративна Республіка Німеччина);

**Гречанюк С. К.** – д.ю.н., проф.;

**Додін Є. В.** – д.ю.н., проф.,

заслужений діяч науки і техніки України;

**Кашубський Михайл** – д.ю.н., доц.,

Університет Чарльза Стерта, голова Секретаріату

Міжнародної мережі митних університетів (Австралія);

**Книш С. В.** – к.ю.н., доц.;

**Легеза Є. О.** – д.ю.н., проф.;

**Ліпінський В. В.** – к.ю.н., доц.;

**Лютіков П. С.** – д.ю.н., доц.;

**Макаренко А. В.** – к.ю.н.;

**Миронюк Р. В.** – д.ю.н., проф.;

**Перепьолкін С. М.** – к.ю.н., доц.;

**Раковський Мачей** – доктор габ., доц.,

Лодзький університет (Республіка Польща);

**Сабо Андреа** – доктор наук, проф.,

Університет публічної служби (Угорська Республіка);

**Сироїд Т. Л.** – д.ю.н., проф.;

**Тертишник В. М.** – д.ю.н., проф.;

**Тильчик В. В.** – к.ю.н., доц.;

**Чижович Веслав** – доктор наук у галузі митної політики  
та митного права, проф., Головна торгова школа у Варшаві  
(Республіка Польща);

**Щербина В. І.** – д.ю.н., проф.

ISSN 2521-6473

Коректори: Н. В. Славогородська, Н. С. Ігнатова

Комп'ютерна верстка: С. Ю. Калабухова

Свідоцтво про державну реєстрацію: серія КВ № 21947-11847ПП від 31.12.2015 р.

Адреса: м. Дніпро, вул. Володимира Вернадського, 2/4, 49000

Тел.: +38 (099) 729 63 79

E-mail: editor@legalposition.umsf.in.ua

Видавництво і друкарня – Видавничий дім «Гельветика»

65101, Україна, м. Одеса, вул. Інглезі, 6/1

Телефони: +38 (095) 934 48 28, +38 (097) 723 06 08

E-mail: mailbox@helvetica.ua

Свідоцтво суб'єкта видавничої справи

ДК № 7623 від 22.06.2022 р.

Підписано до друку 04.07.2023. Формат 60×84/8. Папір офсетний.

Гарнітура Таймс. Ум. друк. арк. 8,60. Обл.-вид. арк. 8,78.

Наклад 300 прим. Замовлення № 0723/447.

## ЗМІСТ

### ІСТОРІЯ ТА ТЕОРІЯ ПРАВА

**О. О. Дячок.** Поняття суверенності особи у психології, філософії та правознавстві..... 5

### АДМІНІСТРАТИВНЕ ТА МИТНЕ ПРАВО

**Н. В. Гришина, С. А. Федчишин.** До проблеми індивідуалізації заохочень, що застосовуються до державних службовців: досвід Закордонної служби США.....10

**О. Б. Заверуха.** Складники правового статусу платників податків у контексті забезпечення реалізації їхніх законних інтересів.....15

**Н. Ю. Кантор.** Юридична структура адміністративно-правових норм.....20

**А. В. Марушак.** Податковий контроль: сутність, особливості та призначення.....26

### ПРОБЛЕМИ ПРАВООХОРОННОЇ ТА ПРАВЗАХИСНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ

**В. В. Ворожбіт-Горбатюк.** Вебінар як форма організації навчання і консультативної підтримки неповнолітніх осіб, засуджених до обмеження/позбавлення волі.....30

**І. А. Федчак.** Характеристика керівних принципів реалізації моделі правоохоронної діяльності на основі даних (Data-Driven Approaches to Crime and Traffic Safety / DDACTS).....34

### МІЖНАРОДНЕ ПРАВО. ПОРІВНЯЛЬНЕ ПРАВознавство

**О.В. Легка.** Імплементация міжнародних стандартів щодо захисту права на доступ до інформації в Україні.....38

### Трибуна Молодого Науковця

**Е. В. Гансецька.** Юридичні дефекти конституційно-правової відповідальності глави держави в Україні.....44

**К. Ю. Гуз.** Особливості міжнародно-правового адміністрування сфери реабілітації осіб у закладах охорони здоров'я МВС України.....49

**В. М. Дубас.** Кримінально-правові засоби в системі правових засобів протидії корупційним кримінальним правопорушенням.....54

**Р. О. Фат'янов.** Поняття податкового спору та обґрунтування необхідності його закріплення в законодавстві України.....61

**В. Ю. Цюмра.** Особливості утворення та державної реєстрації громадських об'єднань.....65

### АКТУАЛЬНІ ПИТАННЯ ЮРИСПРУДЕНЦІЇ

**Б. С. Шербина.** Типові корпоративні права учасників акціонерного товариства.....70

**О. М. Дроздов, І. В. Басиста, О. В. Дроздова.** Закриття кримінального провадження апеляційним судом у випадку смерті обвинуваченого щодо якого ухвалено виправдувальний вирок через недоведеність в його діянні складу кримінального правопорушення.....74

**О. В. Шербанюк.** Народна законодавча ініціатива: європейська та національна практика.....81

**Є. В. Кобко.** Роль органів місцевого самоврядування в забезпеченні інклюзивного публічного управління.....85

**Yu. A. Volkova.** The principle of proportionality the rule of law in the regulation of tax relations and relations related to environmental pollution.....89

**В. М. Репецький.** Міжнародний контроль за виконанням міжнародних зобов'язань: деякі аспекти проблематики.....94

**І. Д. Пастух, Т. Г. Корж-Ікаєва.** Адміністративно-правовий режим воєнного стану: зміст та зарубіжний досвід правового регулювання.....98

**М. М. Потіп.** Окремі аспекти правового регулювання справляння збору за місця для паркування транспортних засобів під час воєнного стану.....103

**Г. О. Білінова.** Інформаційне забезпечення адміністрування місцевих податків і зборів: організаційно-правові аспекти.....110

**Д. О. Колодін, Л. М. Абакіна-Шілявська.** Окремі питання кримінально-правової охорони національної безпеки України в умовах воєнного стану.....117

**Н. О. Максименцева, М. Г. Максименцев.** Право народу на законодавчу ініціативу як форма безпосередньої демократії.....121

**І. В. Давидова.** Оренда як ефективний спосіб управління майном територіальної громади.....126

**О. В. Запотоцька.** Суб'єкти громадського контролю щодо запобігання корупції.....131

**Д. М. Тичина.** Європейська практика запобігання домашньому насильству.....136

**О. П. Бондарчук.** Забезпечення захисту соціальних прав людини: міжнародні стандарти.....143

**О. V. Hladii.** The concept of administrative procedural relations and the category "Interest".....146

**Ye. V. Zhadan.** Regulatory and legal content of the regional environmental policy.....149

**П. І. Мандзик.** Віктимна поведінка жінок-жертв домашнього насильства.....152

**С. С. Мороз, Л. В. Крупнова, М. В. Коваль.** Реалізація дискреційних повноважень суду на стадії зупинення виконання рішення суду або зупинення його дії в порядку адміністративного судочинства.....157

**Нуруллаєв Ількін Садагат огли.** Окремі питання притягнення до кримінальної відповідальності за вчинення воєнних злочинів Міжнародним кримінальним судом.....162

**А. І. Ripenko.** Funding reparations to Ukraine: the international law framework.....167

**Г. К. Тетерятник, О. В. Бех, Ю. М. Одажиу.** Окремі питання розслідування безвісного зникнення осіб за особливих обставин.....174

**О. А. Марченко.** Деякі проблемні питання фіксування та розслідування кримінальних правопорушень проти довілля в умовах воєнного часу.....179

**Є. С. Назимко, Г. С. Буга, С. М. Князев.** Поняття community policing.....184

**О. О. Сурілова.** Муніципальні стандарти ради Європи в контексті викликів ХХІ століття.....188

**Ю. С. Дубінін, А. С. Гуменюк.** Реалії та перспективи удосконалення нормативного забезпечення біоенергетичних відносин в Україні.....193

**В. В. Ковальчук, Г. Ф. Кривда, В. Є. Загородній, І. В. Загородній.** Неруйнівний метод аналізу складу сироватки крові у криміналістиці.....200

**В. В. Владішевська, В. Є. Загородній.** Рішення міжнародних судових органів в контексті реалізації норм міжнародних договорів.....207

**В. М. Зубар, А. О. Кіфак.** Деякі аспекти застосування теорії гри в праві.....211

**В. К. Колпаков, Є. В. Курінний, А. А. Шарая.** Адміністративна процедура оцінки впливу на довкілля як необхідна передумова захисту морського простору.....215

**К. В. Мануїлова, О. Ю. Цибульська.** Проблеми та перспективи запровадження трастів у континентальному праві.....220

**К. В. Головко.** Правові засади регулювання віртуальних активів: міжнародні практики та реалії.....224

---

## CONTENTS

### HISTORY AND THEORY OF LAW

- O. O. Diachok.** Concept of personal sovereignty in psychology, philosophy, and jurisprudence.....5

### ADMINISTRATIVE AND CUSTOMS LAW

- N. V. Hryshyna, S. A. Fedchshyn.** On the problem of individualization of incentives applied to civil servants: the experience of the US Foreign Service.....10
- O. B. Zaverukha.** Components of the legal status of taxpayers in the context of ensuring the realization of their legitimate interests.....15
- N. Yu. Kantor.** Legal structure of administrative and legal norms.....20
- A. V. Marushchak.** Tax control: essence, features and purpose.....26

### PROBLEMS OF LAW ENFORCEMENT ACTIVITIES

- V. V. Vorozhbit-Horbatyuk.** Webinar as a form of organizing training and consulting support for juvenile persons condemned to restriction/deprivation of liberty.....30
- I. A. Fedchak.** Characterization of the guiding principles of the implementation of the law enforcement activity model based on data (Data-Driven Approaches to Crime and Traffic Safety / DDACTS).....34

### INTERNATIONAL LAW

- O. V. Lehka.** Implementation of international standards regarding the protection of the right to access to information in Ukraine.....38

### TRIBUNE OF A YOUNG SCIENTIST

- E. V. Gansetska.** Legal defects of the constitutional and legal responsibility of the head of state in Ukraine.....44
- K. Yu. Guz.** Features of the international legal administration of the rehabilitation of persons in health care institutions of the MIA of Ukraine.....49
- V. M. Dubas.** Criminal legal instruments in the system legal instruments against corruption criminal offenses.....54
- R. O. Fatianov.** The concept of a tax dispute and justification of the need to establish it in the legislation of Ukraine.....61
- V. Yu. Tsomra.** Features of the formation and state registration of public associations.....65

### TOPICAL ISSUES OF JURISPRUDENCE

- B. S. Shcherbina.** Typical corporate rights of members of a joint-stock company.....70
- O. M. Drozdov, I. V. Basysta, O. V. Drozdova.** Closing of criminal proceedings by the court of appeals in the case of the death of the accused in which the verdict of acquittal was passed due to failure to prove the Constitution of a criminal offense in his action.....74
- O. V. Shcherbaniuk.** People's legislative initiative: European and National practice.....81
- Ye. V. Kobko.** The role of local authorities in ensuring inclusive public administration.....85
- Yu. A. Volkova.** The principle of proportionality the rule of law in the regulation of tax relations and relations related to environmental pollution.....89
- V. M. Repetskyi.** International control of the fulfillment of International obligations: outline of the problem.....94
- I. D. Pastukh, T. H. Korzh-Ikaieva.** Administrative-legal regime of martial state: content and foreign experience of legal regulation.....98
- M. M. Potip.** Certain aspects of the legal regulation of charging for vehicle parking during martial law.....103
- H. O. Blinova.** Information support for the administration of local taxes and fees: organizational and legal aspects.....110
- D. O. Kolodin, L. M. Abakina-Pilyavska.** Separate issues of the criminal and legal protection of the national security of Ukraine under the conditions of the state of martial.....117
- N. O. Maksimentseva, M. G. Maksimentsev.** The right of the people to legislative initiative as a form of direct democracy.....121
- I. V. Davydova.** Rent as an efficient y of managing property of the territorial community.....126
- O. V. Zapototska.** Subjects of public control regarding the corruption prevention.....131
- D. M. Tychyna.** European practice of prevention domestic violence.....136
- O. P. Bondarchuk.** Ensuring the protection of social human rights: international standards.....143
- O. V. Hladii.** The concept of administrative procedural relations and the category "Interest".....146
- Ye. V. Zhadan.** Regulatory and legal content of the regional environmental policy.....149
- P. I. Mandzyk.** Victim behavior of women victims of domestic violence.....152
- S. S. Moroz, L. V. Krupnova, M. V. Koval.** Realization of discretionary authorities of the court at the stage of suspension of the execution of the court decision or suspension of its action in administrative judicial procedure.....157
- Nurullaiev Ilkin Sadahat ohly.** Specific issues of criminal responsibility for commitment of war crimes in the international criminal court.....162
- A. I. Ripenko.** Funding reparations to Ukraine: the international law framework.....167
- H. K. Teteriatnyk, O. V. Bekh, Yu. M. Odazhiu.** Individual issues of investigating the case of a missing person under special circumstances.....174
- O. A. Marchenko.** Some problem issues in recording and investigating criminal offense against the environment in wartime conditions.....179
- Ye. S. Nazymko, H. S. Buha, S. M. Kniaziev.** Concept of community police.....184
- O. O. Surilova.** Municipal standards of the council of Europe in the context of the challenges of the 21st century.....188
- Yu. S. Dubinin, A. S. Humeniuk.** Realities and prospects of improvement of regulatory support of bioenergy relations in Ukraine.....193
- V. V. Kovalchuk, H. F. Kryvda, V. Ye. Zahorodnii, I. V. Zahorodnii.** Non-destructive method of analysis of blood serum composition in criminology.....200
- V. V. Vladyshevska, V. Ye. Zahorodnii.** Decisions of international judicial bodies in the context of implementing international treaties.....207
- V. M. Zubar, A. O. Kifak.** Some aspects of application of game theory in law.....211
- V. K. Kolpakov, Ye. V. Kurinnyi, A. A. Sharaia.** Administrative procedure for environmental impact assessment as a prerequisite for protecting maritime space.....215
- K. V. Manuilova, O. Yu. Tsybulska.** Problems and prospects of the implementation of trusts in continental law.....220
- K. V. Holovko.** Legal principles of regulation of virtual assets: international practices and realities.....224

# ІСТОРІЯ ТА ТЕОРІЯ ПРАВА

УДК 342.7: 316.6: 141.7

DOI <https://doi.org/10.32782/2521-6473.2023-2.1>

**О. О. Дячок**, кандидат історичних наук, доцент,  
доцент кафедри історії та теорії держави і права  
Університету митної справи та фінансів

## ПОНЯТТЯ СУВЕРЕННОСТІ ОСОБИ У ПСИХОЛОГІЇ, ФІЛОСОФІЇ ТА ПРАВОЗНАВСТВІ

Стаття присвячена поняттю «суверенність особи» (варіанти: «суверенітет особи», «особистісна суверенність»), що з кінця ХХ ст. використовується у суспільних науках, зокрема, психології, філософії, правознавстві. Досліджено, який зміст у це поняття вкладають представники різних галузей науки. З'ясовано, що серед психологів немає єдиної точки зору щодо змісту використовуваного терміну, поширеним є його визначення через самоствердження особи, а також як незалежність від зовнішніх чинників. Філософи та правники більше схильні пов'язувати поняття суверенності особи з правами людини та їх забезпеченням як на міжнародному, так і на національному рівнях. При цьому у різних напрямках філософії межі суверенітету особи трактуються неоднаково: від повної автономності до залежності від ролей і функцій, які людина виконує у суспільстві. Правники обґрунтовують існування суверенітету особи і навіть його пріоритет щодо державного суверенітету природними правами людини, що знайшли закріплення у імперативних нормах загального міжнародного права. Починаючи із Загальної декларації прав людини, прийнятої Генеральною Асамблеєю Організації Об'єднаних націй 10 грудня 1948 р., близько ста міжнародно-правових актів зобов'язують держави світової спільноти забезпечити дотримання прав особи. Як і деякі представники психологічної науки, правники пов'язують суверенітет особи з незалежністю від зовнішніх чинників, передовсім, від держави і суспільства, а також із його забезпеченням як всередині держави, так і на міжнародному рівні. Останнє, починаючи з 1990-х років, проявилось у наданні Радою Безпеки ООН згоди на гуманітарні інтервенції на територію держав, де мали місце масові порушення прав людини та гуманітарна катастрофа. Правники також наголошують на тому, що суверенітет особи передбачає і її відповідальність. У юридичній науці наразі спостерігається застосування різних термінів на означення розглянутого поняття: «суверенітет особи», «суверенність особи» та «автономність особи». На думку автора статті, термін «суверенність особистості» краще відповідає змістові, яке вкладають у це поняття.

Ключові слова: суверенність особи, права людини, забезпечення прав людини, самоствердження особи.

### **O. O. Diachok. Concept of personal sovereignty in psychology, philosophy, and jurisprudence**

The article is dedicated to the concept of "personal sovereignty" (variants: "individual sovereignty", "self-ownership"), which has been used in social sciences, particularly in psychology, philosophy, and jurisprudence since the late 20th century. The study examines the meaning attributed to this concept by representatives of different scientific fields. It has been found that among psychologists, there is no unified point of view regarding the interpretation of this term, but its definition through self-assertion of the individual and independence from external factors is common. Philosophers and lawyers are more inclined to associate the concept of personal sovereignty with human rights and their protection at both the international and national levels. However, different branches of philosophy interpret the boundaries of personal sovereignty differently, ranging from complete autonomy to dependence on the roles and functions that an individual performs in society. Lawyers justify the existence of personal sovereignty and even its priority over state sovereignty based on natural human rights, which have been enshrined in imperative norms of general international law. Starting with the Universal Declaration of Human Rights adopted by the United Nations General Assembly on December 10, 1948, about a hundred international legal acts obligate states of the world community to ensure the observance of individual rights. The most successful three-tier system for guaranteeing human rights has been created and operates in Europe (global level, regional level, level of individual states). Similarly to some representatives of psychological science, lawyers associate personal sovereignty with independence from external factors, primarily from the state and society. At the same time, it determines the nature and forms of the individual's relationship with the state and society. Legal scholars also link personal sovereignty to its protection both within the state and at the international level. Since the 1990s, the latter has manifested itself in the consent of the United Nations Security Council to humanitarian interventions in states where massive human rights violations and humanitarian catastrophes have occurred (Iraq, Yugoslavia, Rwanda, Congo). Lawyers also emphasize that personal sovereignty implies individual responsibility. In legal science, various terms are currently being used to define the discussed concept, such as "personal sovereignty", "individual sovereignty", and "self-ownership", and discussions continue regarding its substantive content. According to the author of the article, the term "personal sovereignty" better corresponds to the meaning attributed to this concept.

Key words: personal sovereignty, human rights, protection of human rights, self-assertion of the individual.



**Постановка проблеми.** Наука є динамічною системою, в якій постійно відбуваються зміни. Зокрема, до наукового обігу запроваджуються нові поняття, переосмислюються усталені. Останнє, зокрема, стосується поняття «суверенітет», застосування якого останніми десятиліттями суттєво розширилося. З кінця ХХ ст. у науковій літературі утверджується термін «суверенність особи» («суверенність людини»). У різних суспільних науках зростає кількість досліджень, присвячених «суверенітету особи» (або «особистісному суверенітету», «суверенності особи»). Відтак постає питання, який зміст у це поняття вкладають представники різних галузей науки.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** У вітчизняній психології питанням суверенності особи присвячені публікації О. І. Гаврилюк, О. Д. Главінської, І. М. Євченко. Серед українських правознавців передусім слід виділити дослідження Є. Л. Стрельцова, І. Яковюка. Активно ця проблематика розглядається польськими філософами (М. Тарасевич, М. Туровський) та правниками (Р. Рачинський, Н. Вітула).

**Мета статті** полягає у з'ясуванні та порівнянні змісту поняття «суверенітет (суверенність) особи» у таких суспільних науках, як психологія, філософія та правознавство.

**Виклад основного матеріалу.** Терміном «особистісна суверенність» наразі послуговуються психологи, котрі раніше використовували такі поняття, як «автентичність», «автономність» (однак П. Качаровський наголошує на їхній нетотожності і суттєвій відмінності [18, с. 34–35]). Проте, як відзначає О. Д. Главінська, серед фахівців цієї галузі немає єдиної точки зору щодо вказаної категорії, котра ще потребує психологічного, фізіологічного та соціокультурного уточнення. Сама ж вона пропонує таку дефініцію: «Суверенізація особистості – це її духовне і моральне розкріпачення, позбавлення від політичної та ідеологічної закомплексованості, синдрому невпевненості, безправ'я, віднаходження нею власного “Я”» [4, с. 46]. Інші автори пропонують розкривати це поняття через самоствердження, через самостійну взаємодію зі світом тощо [3, с. 39–40], через усвідомлення людиною себе як цінності. Суверенна особистість прагне розширювати свої здібності та можливості [1, с. 88]. На цей аспект звертає увагу О. Главінська, зазначаючи, що «з психологічної точки зору, суверенність є, в першу чергу, показником самоідентифікації та суб'єктності особистості. /.../ Суверенність особистості можна розглядати як прагнення до самоствердження. Суверенна особистість бажає максимально втілювати у реальність свої плани, відстоювати свою автономність, та є самоцінною». Також психологи визначають особистісну суверенність як властивість особистості «керувати власним психологічним простором, захищати і удосконалювати його на засадах автономності “Я”, зрілості емоційно-психологічного ставлення до світу та самосвідомості» [5, с. 66].

І. Гаврилюк в одній зі своїх статей наводить ще кілька визначень поняття «психологічна суверенність». Це – «здатність людини контролювати, захищати та розвивати свій психологічний простір, заснований на загальному досвіді успішної автономної поведінки», форма суб'єктності, «що в різних формах активності дає змогу реалізувати потреби людини». Згідно з іншим визначенням, «психологічна суверенність – це результативна характеристика процесу суверенізації, яка ґрунтується на досвіді самостійної взаємодії зі світом, показує актуальні (розвивальні стосунки з іншим) і потенційні (потенціал саморозвитку) можливості людини». Також психологи підкреслюють, що психологічна суверенність дає людині змогу реалізувати власні можливості, досягати успіху в різних сферах, отримуючи при цьому задоволення від роботи та відносин [2, с. 53–54]. О. В. Волинчук наводить ще таке визначення: «Психологічна суверенність є формою внутрішньої емоційної згоди з обставинами життя або ж синергетичним ставленням до життєвих ситуацій, тому може бути вивчена вже через ставлення до різних вимірів психологічного простору». І тут же пояснює, що «психологічний простір особистості вбирає комплекс фізичних, соціальних і власне психологічних явищ, з якими людина себе ототожнює (територію, особисті предмети, соціальні вподобання й установки)» [1, с. 88].

І. М. Євченко зазначає, що «зміст поняття “особистісна суверенність” тісно пов'язаний з такими істотними характеристиками особистості, як автономність, самостійність, певна незалежність від зовнішніх впливів, а також з ступенем цілісності й стійкості». Також вона зауважує, що поняттям «психологічна (особистісна) суверенність» позначається здатність людини контролювати, захищати й розвивати свій життєвий простір. Останній же називають суверенним, якщо людина змогла протистояти руйнівним зовнішнім впливам або уникнути їх [6, с. 185–187].

Термін «суверенність» стосовно людини використовують також філософи. П. Тарасевич, посилаючись на Б. Чуприна, пише, що з філософської точки зору головним претендентом на титул суверена є людина, котра, вступаючи у відносини з іншими людьми, створює разом з ними різні форми суспільного життя з державою на чолі. Також він підкреслює, що особливістю суверенітету особистості є її необхідність приймати власні рішення [20, с. 10, 12].

Н. Ілівський відзначив, що поняття індивідуального суверенітету тісно пов'язане з політичними та філософськими теоріями, що перш за все зосереджуються на свободі особистості, зокрема з лібертаріанством. А концепцію індивідуального суверенітету можна розглядати як поєднання класичної концепції суверенітету та політичної теорії лібертаріанства. Н. Ілівський визначає індивідуальний суверенітет (individual sovereignty) як концепцію, котра стверджує пріоритет свободи особи, обмеженої життям, власністю та свободою іншої особи, недоторканність самої особи та її власності, що політично виявляється в мінімальному впливі влади або приватній захисній організації, соціально ж виявляється в спонтанному порядку [17, с. 6, 10–11].

М. Туровський звернув увагу на різне ставлення до суверенітету особи у представників таких філософських напрямів, як лібералізм та комунітаризм. Прихильники лібералізму стверджують, що особа має абсолютну автономію й вільно досягає обраних цілей. А комунітаристи вважають, що людина залежить від ролей і функцій, які вона виконує у суспільстві [21, с. 219–221, 239].

Правники почали вести мову про суверенітет особи на зламі XX і XXI ст. Висловлювали думки про протиставлення принципам державного суверенітету і суверенної рівності держав принципу суверенітету особистості. Прихильників запровадження до категоріального апарату юридичної науки поняття суверенітету особистості, на думку І. Яковюка, об'єднують спроби «обґрунтувати ідею самовизначення особистості, її автономію і незалежність від будь-кого і в першу чергу від держави» [16, с. 24–26]. Відтак, подібне розуміння близьке до того, що притаманне представницям психологічної науки О. Д. Главінській та І. М. Євченко.

Н. Вітула підкреслила, що в сучасному політичному і правовому дискурсі, коли мова заходить про суверенітет, передовсім мають на увазі суверенітет держави, нації, суспільства і дуже рідко – суверенітет самої людини, що є наслідком утвердження позитивістської правосвідомості. Вона стверджує, що «суверенітет впливає з природи буття людини, котра є вільною та розумною. Щоб у суспільстві панувала справедливість, необхідно визнати, що межею свободи однієї особи є свободою іншої. Суверенітет людини визначає суверенітет утворень, у яких вона бере участь: від найменшої соціальної одиниці, якою є сім'я, через суспільство, до держави. Сувереном для людини є вона сама». Також авторка підкреслює, що особисте буття може існувати без державності, натомість обов'язковою умовою існування держави є існування нації, що складається з окремих людей. А це означає, що суверенітет людини визначає державний суверенітет [22].

І. Яковюк відзначає, що для обґрунтування пріоритетності суверенітету особистості використовуються зокрема імперативні норми загального міжнародного права, на які прямо вказує ст. 53 Віденської конвенції про міжнародні договори. А логічною основою для появи вказаних норм було правило, що договори не можуть бути вищими за природне право [16, с. 26]. А Н. Вітула стверджує, що наднаціональні організації повинні поважати не лише суверенітет держав, а й їхніх громадян, інакше діяльність таких організацій не матиме жодного сенсу [22].

Суверенітет особи, наголошує Є. Л. Стрельцов, можна розглядати у різних ракурсах. Але саме у контексті його взаємовідносин з державою проходять межі самовизначення особи, рівня її залежності від політичних реалій. «Суверенність особи найбільш чітко та змістовно отримує свою фіксацію у різних правових актах, які закріплюють її права і свободи та охороняють їх від можливих порушень», – підкреслює дослідник [10, с. 50–51].

Він же дійшов висновку, що процес «суверенізації» особи передовсім полягає у її духовному та моральному розкріпаченні від політичної й ідеологічної закомплексованості й правового безправ'я і має за мету відновлення у особи почуття самоповаги, гідності, упевненості в захищеності своїх прав, гідності, інтересу [10, с. 54]. У підсумку Є. Л. Стрельцов зазначає, що суверенітет особи є, з одного боку, об'єктивною мірою її незалежності від держави і суспільства, а з іншого боку, визначає характер і форми взаємовідносин особи з державою і суспільством. Він також виділяє такі компоненти у змісті суверенітету особи: 1) володіння особою певним комплексом прав і обов'язків, можливість їх здійснення; 2) відповідальність за свої дії та вчинки [10, с. 57, 60].

Варто також наголосити, що суверенність (суверенітет) людини представники юридичної науки пов'язують із забезпеченням прав людини як всередині держави, так і на міжнародному рівні [19, с. 133; 10, с. 51, 60]. У зв'язку з цим, Є. Л. Стрельцов наголошує, що реально світова спільнота звернулася до цього закріплення правового статусу особи після Другої світової війни, що було започатковано прийняттям Генеральною Асамблеєю Організації Об'єднаних Націй Загальної декларації прав людини 10 грудня 1948 р. Початок наступного етапу він відносить до 1960–1970-х рр., коли були створені судові установи для оскарження дій посадових осіб, зокрема, Європейський Суд з прав людини. На наступних етапах (які хронологічно не визначені) почали діяти аналогічні судові установи на національному рівні, а також омбудсмени [10, с. 51–53]. Польський науковець Р. Рачинський також підкреслює значення утворення Організації Об'єднаних Націй та прийняття Загальної декларації прав людини, що започаткувала довготривалий і важкий процес позитивізації каталогу прав людини, заклавши підвалини для їх охорони. Усього в рамках системи ООН створено близько ста міжнародно-правових документів, що складають універсальну систему захисту різноманітних прав людини. Паралельно у різних частинах світу почали створювати регіональні системи їх гарантування. Найуспішніше це було здійснено у Європі з прийняттям Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод разом з додатковими протоколами (Європейської конвенції з прав людини). Відтак можна вести мову (принаймні у Європі) про існування триступеневої цілком сумісної і неконкурентної структури захисту прав людини: на глобальному рівні – універсальна система, створена в рамках ООН, на регіональному рівні – Рада Європи та існуючі в її рамках інституції та механізми, на рівні окремих держав – національне законодавство. Крім того, важливим елементом, що доповнює цю систему, є діяльність різноманітних неурядових організацій, що займаються захистом прав людини [19, с. 133–134]. Можна помітити, що у загальних рисах таке розуміння співпадає з висловленням Є. Л. Стрельцовим.

Разом з тим, Р. Рачинський зазначив, що після Другої світової війни увага передовсім була зосереджена на державному суверенітеті, а права людини нерідко ігнорувалися. Суттєва переоцінка співвідношення державного суверенітету і прав людини відбулася після 1989 р. Дуже важливе значення мала Резолюція 688 Ради Безпеки ООН від 5 квітня 1991 р. у справі Іраку, в якій вперше масові порушення прав людини були визнані загрозою для миру та безпеки. Другим випадком була згода Ради Безпеки ООН на введення міжнародних сил (гуманітарної інтервенції) до держави Сомалі, що переживала гуманітарну катастрофу [19, с. 135–137]. О. О. Нігреєва також наголошує, що необхідність перегляду усталеної концепції суверенітету була спричинена низкою подій у 1990-ті роки, передовсім геноцидом у колишній Югославії та Руанді. Осягнення складності ситуації стало першим кроком у розробці нового підходу до розуміння суверенітету як обов'язку, здійсненого групою вчених на чолі з виконувачем обов'язки представника Генерального секретаря ООН із питання по внутрішньо переміщених особах Ф. Денга. Основною метою розробки цієї концепції був пошук юридичного підґрунтя для здійснення Організацією Об'єднаних Націй та державами світової спільноти гуманітарних інтервенцій для припинення масових порушень прав людини в деяких країнах [7, с. 411]. До речі, у статутах міжнародно-судових органів, що були створені ООН для притягнення до відповідальності військових злочинців (Трибунали стосовно Югославії, Руанди, Конго тощо), знайшов відображення доробок одного з найвидатніших юристів ХХ ст., уродженця міста Жовкви, який у 1915–1919 рр. навчався на юридичному факультеті Львівського університету, Герша Лаутерпахта. Ще у 1943 р. він сформулював кредо діяльності правника: «Окрема людська істота... є основною одиницею усього права» [8, с. 29–30]. Варто відзначити, що концепція автономної особи активно розроблялася ще раніше видатним українським мислителем Михайлом Драгомановим, який опирався на трактат Джона Мілля «Про свободу» та дослідження Герберта Спенсера, і найповніше знайшла відображення у роботі «Проект оснований устава українського общества “Вольный Союз” – “Вільна Спілка”» [9, с. 125–129].

Ще більша переоцінка співвідношення прав людини та державного суверенітету відбулася в науці. Разом з тим, тут розгорнулися дискусії між представниками різних напрямів у політичній філософії та філософії права. Попри крайні погляди, «все частіше чути голоси, що виступають за примат прав людини (суверенність особи) над державним суверенітетом» [19, с. 137].

Слід також відзначити, що серед правників тривають дискусії щодо змістовного наповнення поняття «суверенітет особи» («суверенітет особистості») та визначення його ознак [10, с. 53]. В українському сегменті Вікіпедії наведено відмінне його розуміння: «Суверенітет особистості (або індивідуальний суверенітет, індивідуальна автономія, “право власності на самого себе”) – це концепція права власності по відношенню до себе, виражена в моральному або природному праві людини бути єдиним, хто розпоряджається його тілом та життям» [12].

Слід звернути увагу на ще один аспект. Науковці навіть в одній публікації використовують як термін «суверенність особистості», так і термін «суверенітет особистості». Однак, навряд їх можна вважати тотожними. 11-томний словник української мови подає два значення поняття «суверенітет»: 1) «Незалежність і самостійність держави в її зовнішніх і внутрішніх справах», «2. Становище суверена, право верховної влади» [13]. Натомість «суверенність» трактує як властивість значення прикметника «суверенний», що має три значення: 1) «Прикметник до суверен // Який здійснює верховну владу», 2) «Стосовно до суверенітету; незалежний, самостійний у зовнішніх і внутрішніх справах» і 3) «Розмовне. Самостійний у своїх діях, учинках і т. ін.» [15; 14]. На нашу думку, термін «суверенність особистості» краще відповідає змістові, яке вкладають у це поняття, і вона є наслідком процесу суверенізації.

Поряд з термінами «суверенітет особи» та «суверенність особи» правники використовують також термін «автономність особи» (що також схоже на ситуацію у психології). Зокрема, С. І. Субота підкреслює, що «одним із напрямів правоохоронної діяльності є захист прав і свобод людини й громадянина, забезпечення автономності особи як суб'єкта громадянського суспільства» [11, с. 38]. При цьому автономна особа (з посиленням на О. Ф. Скакун) характеризується таким чином:

«– суб'єкт громадянського суспільства усвідомлює себе вільним членом суспільства згідно з розумінням свободи, прийнятим у цьому суспільстві;

– суб'єкт, вільний економічно, наділений економічними правами і свободами, зокрема правом приватної власності (“суб'єктвласник”), і має право вибору форм і видів трудової діяльності, зокрема підприємницької;

– суб'єкт вільний ідеологічно і політично, тобто має можливість бути членом політичної партії чи об'єднання, опозиційного блоку щодо чинної державної влади; має право брати участь у виборі органів державної влади і місцевого самоврядування;

– суб'єкт усвідомлює свою відповідальність перед суспільством;

– суб'єкт захищений законом від прямого втручання і свавільних обмежень із боку держави» [11, с. 37].

**Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямі.** Підводячи підсумок, можна зазначити, що поняття суверенності (суверенітету) особи у психологів трактується досить відмінно, хоча простежується тенденція визначати його через самоствердження, а також як незалежність від зовнішніх чинників. Філософи та правники більше схильні пов'язувати його з правами людини та їх



забезпеченням як на міжнародному, так і на національному рівнях. Звичайно, у межах невеликої статті неможливо охарактеризувати погляди широкого кола представників різних наукових галузей на розглянуту проблему, відтак це уможливило як розширення, так і поглиблення дослідження.

**Список використаних джерел:**

1. Волинчук О. В. Взаємозв'язок емпатії та суверенності психологічного простору студентів. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. 2021. Серія Психологія. Вип. 4. С. 87–92. URL: <http://surl.li/indkc>.
2. Гаврилук І. Емпірична експлікація суверенності психологічного простору в показниках соціального самоконтролю особистості. *Психологічні перспективи*. 2019. Вип. 33. С. 49–65. URL: <http://surl.li/catva>.
3. Гаврилук І. О. Суверенність психологічного простору: особистісно-поведінкові предиктори прояву. *Теорія і практика сучасної психології: зб. наук. пр.* Запоріжжя, 2019. Т. 1, № 1. С. 39–43. URL: <http://surl.li/indqq>.
4. Главінська О. Д. Аналіз психологічної суверенності як феномен особистісного стилю. *Психологія: реальність і перспективи: Збірник наукових праць РДГУ*. Рівне, 2014. Вип. 3. С. 48–50. URL: <http://surl.li/indsh>.
5. Главінська О. Особистісна суверенність як передумова формування самоцінності в юнацькому віці. *Збірник наукових праць РДГУ. Психологія: реальність і перспективи*. 2022. Вип. 18. С. 65–72. URL: <http://surl.li/indth>.
6. Євченко І. М. Аналіз проблеми особистісної суверенності. *Збірник наукових праць Інституту психології імені Г. С. Костюка НАПНУ: Актуальні проблеми психології*. 2016. Т. IX. Вип. 8. С. 185–192. URL: <http://surl.li/indvn>.
7. Нігрєєва О. О. Суверенітет як обов'язок: нове розуміння концепту. *Альманах права*. 2012. Вип. 3. С. 409–413. URL: <http://surl.li/indcx>.
8. Рабінович П. М. Основи теорії та філософії права: навч. посібник. Львів : Видавництво ЛОБФ «Медицина і право», 2021. 256 с. URL: <http://surl.li/indwy>.
9. Сторчак А. І. Михайло Драгоманов: від автономної особи – до незалежної держави та «вільної спілки». *Науковий вісник Дипломатичної академії України*. 1999. Вип. 2. С. 125–131. URL: <http://surl.li/indxu>.
10. Стрельцов Є. Л. Державний суверенітет і суверенітет особистості: проблеми взаємовідносин. *Правове забезпечення ефективного виконання рішень і застосування практики Європейського суду з прав людини* : матер. 2-ї Міжнар. наук.практ. конф. (Одеса, 20–21 вересня 2013 р.). Одеса : Фенікс, 2013. С. 48–60. URL: <http://surl.li/indym>.
11. Субота С. І. Аксиологічні засади правоохоронної діяльності в умовах розвитку громадянського суспільства. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2020. № 1. С. 35–38. URL: <http://surl.li/indzv>.
12. Суверенітет особистості. URL: <http://surl.li/ineav>.
13. Суверенітет. *Словник української мови: в 11 тт.* Київ : Наук. думка, 1978. Т. 9. С. 818. URL: <http://surl.li/inecb>.
14. Суверенний. *Словник української мови: в 11 тт.* Київ : Наук. думка, 1978. Т. 9. С. 818. URL: <http://surl.li/inedn>.
15. Суверенність. *Словник української мови: в 11 тт.* Київ : Наук. думка, 1978. Т. 9. С. 818. URL: <http://surl.li/inefp>.
16. Яковюк І. Державний суверенітет і права людини: питання співвідношення і пріоритету. *Вісник Академії правових наук України*. Харків : Право. 2010. № 2 (61). С. 18–31. URL: <http://surl.li/inehe>.
17. Iliievski N. Lj. The Individual Sovereignty: Conceptualization and Manifestation. *Journal of Liberty and International Affairs*. 2015. Vol. 1, No. 2. URL: <http://surl.li/ineis>.
18. Kaczarowski P. Suwerenność – zagadkowe pojęcie kontynentalnego państwa. Wybrane westie z historii i teorii suwerenności. *Civitas. Studia z filozofii polityki*. 2017. Nr 20. S. 25–64. URL: <http://surl.li/inejq>.
19. Raczynski R. Suwerenność – bezpieczeństwo – prawa człowieka. *Studia Gdańskie. Wizje i rzeczywistość*. 2015. T. XII. S. 133–151. URL: <http://surl.li/inels>.
20. Tarasiewicz P. Suwerenność i własność światłerealiizmu filozoficznego. *Cywilizacja*. 2015. T. 55. S. 9–17. URL: <http://surl.li/inena>.
21. Turowski M. Suwerenność i odpowiedzialność. Liberalne i komunitarystyczne poszukiwania tożsamości jednostki. *Pricipia*. 1996–1997. T. XVI–XVII. S. 221–239. URL: <http://surl.li/indfc>.
22. Wituła N. Znaczenie suwerenności w demokratycznym państwie prawa. *Kultura Prawna*. 2021. T. 4, nr 1–2. URL: <http://surl.li/inepf>.

# АДМІНІСТРАТИВНЕ ТА МИТНЕ ПРАВО

УДК 342.92

DOI <https://doi.org/10.32782/2521-6473.2023-2.2>

**Н. В. Гришина**, кандидат юридичних наук, доцент,  
завідувач кафедри державно-правових дисциплін  
юридичного факультету  
Харківського національного університету імені В. Н. Каразіна

**С. А. Федчишин**, доктор юридичних наук, доцент,  
доцент кафедри адміністративного права  
Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого

## ДО ПРОБЛЕМИ ІНДИВІДУАЛІЗАЦІЇ ЗАОХОЧЕНЬ, ЩО ЗАСТОСОВУЮТЬСЯ ДО ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ: ДОСВІД ЗАКОРДОННОЇ СЛУЖБИ США

Стаття присвячена аналізу досвіду Закордонної служби США у світлі проблеми індивідуалізації заохочень державних службовців. Підкреслюється, що заохочення є невід'ємною складовою управління персоналом Закордонної служби США, котре реалізується на основні концепції «системи заслуг». Наголошується, що заходи заохочення у Закордонній службі США є численними та різноманітними. Такі заохочувальні заходи можуть бути класифіковані залежно від їх природи, виду та особливостей заслуги як підстави для застосування заохочень, суб'єктів та періодичності їх застосування тощо. Зазначається, що заслужений вчинок як підстава для заохочення службовців Закордонної служби США може пов'язуватись із одноразовим успішним виконанням важливого службового завдання чи доручення, багаторічною бездоганною дипломатичною службою, проходженням служби у важких та небезпечних умовах за кордоном (при триваючому воєнному конфлікті, за підвищеної терористичної загрози та ін.), проявленими високими професійними якостями (лідерство, творчий підхід, мужність та ін.), спричиненням тілесних ушкоджень або загибеллю при виконанні (або пов'язаними із виконанням) службових обов'язків за посадою та ін. Охарактеризовані підстави застосування окремих почесних відзнак Державного департаменту США. Зроблено висновок, що значна варіативність заходів заохочення безумовно сприяє досягненню цілей інституту заохочення, сприяє індивідуалізації заохочення – найбільш точному обранню заходу відповідно до конкретних обставин державно-службової діяльності, особливостей заслуги дипломатичного службовця, його психологічних рис, потреб та інтересів, мотиваційних установок, цінностей тощо. Автори зазначають, що досвід США у сфері запровадження та застосування заохочень до персоналу Закордонної служби безумовно є корисним та має бути врахований у ході вдосконалення моделі стимулювання державних службовців в Україні.

Ключові слова: заохочення, державна служба, державні службовці, дипломатичні службовці, управління персоналом, кадрове забезпечення, США.

### *N. V. Hryshyna, S. A. Fedchshyn. On the problem of individualization of incentives applied to civil servants: the experience of the US Foreign Service*

The article is devoted to the analysis of the experience of the US Foreign Service in the light of the problem of individualization of incentives for civil servants. It is emphasized that incentives are an integral part of personnel management of the US Foreign Service, which is implemented on the basis of the «merit system». It is emphasized that incentive measures in the US Foreign Service are numerous and diverse. Such incentive measures can be classified depending on their nature, type and features of merit as a basis for the application of incentives, subjects and frequency of their application, etc. It is noted that a meritorious action as a basis for encouraging employees of the US Foreign Service may be associated with a one-time successful performance of an important official task or assignment, many years of excellent diplomatic service, service in difficult and dangerous conditions abroad (during an ongoing military conflict, under increased terrorist threats, etc.), high professional qualities (leadership, creative approach, courage, etc.), bodily harm or death while performing (or related to the performance of) official duties by position, etc. The reasons for the application of certain honorary awards of the US State Department are characterized. It was concluded that the significant variability of incentive measures definitely contributes to the achievement of the goals of the incentive, contributes to the individualization of the incentive – the most accurate selection of the measure in accordance with the specific circumstances of civil service activity, the specific merits of a diplomatic employee, his/her psychological portrait, needs and interests, motivational attitudes, values, etc. The authors note that the experience of the USA in the sphere of introduction and application of incentives to the personnel of the Foreign Service is certainly useful and should be taken into account in the course of improving the model of incentives for civil servants in Ukraine.

Key words: incentive, civil service, civil servants, diplomatic servants, personnel management, personnel support, USA.

**Постановка проблеми.** В умовах реформування державної служби в Україні, пошуку ефективних засобів стимулювання професійної діяльності державних службовців актуального значення набуває аналіз зарубіжного досвіду у сфері врегулювання заохочень, що застосовуються до державних службовців. Заохочення традиційно розглядаються як одні із базових управлінських стимулюючих засобів, від належного вироблення та застосування яких безпосередньо залежить ефективність державно-службової діяльності, зміцнення мотивації персоналу у досягненні високих показників та результатів, рівень дотримання службової дисципліни тощо. Водночас, вироблення ефективної моделі стимулювання державних службовців, що передбачає поєднання заохочень та інших стимулюючих засобів, особливо актуалізується в умовах дії воєнного стану України, в складних соціально-економічних, безпекових та інших обставинах, у яких сьогодні функціонує державна служба в Україні. У цьому сенсі заслуговує на увагу досвід іноземних держав щодо вироблення та диференціації заохочень державних службовців. Безпосередньо це стосується й відповідного досвіду США як держави, дипломатична служба якої вважається однією із найбільш ефективних у світі.

**Аналіз останніх досліджень та публікацій.** Проблеми організації та правового забезпечення дипломатичної служби як особливого виду державної служби іноземних держав, у тому числі США, досліджувались у працях багатьох вітчизняних науковців, у тому числі у галузі публічного управління та адміністрування, адміністративного права тощо (Т. І. Биркович, Ю. П. Битяк, Б. І. Гуменюк, Л. В. Заболотна, Т. Є. Кагановська, Т. О. Коломоєць, О. В. Селецький, В. Г. Ціватий, О. В. Щерба та ін.). У свою чергу, доводиться констатувати, що досвід Закордонної служби США у справі вироблення і правового врегулювання заохочень персоналу, незважаючи на свою цінність, ще не отримав належного аналізу у межах вітчизняної юридичної науки. Відповідна проблематика аналізується переважно фрагментарно у контексті більш загальних досліджень. Наведені обставини і зумовлюють постановку завдань цієї статті, що полягають у визначенні видів заохочень, що застосовуються до персоналу Закордонної служби США, у контексті особливостей їх індивідуалізації.

**Вклад основного матеріалу.** Закордонна служба вважається найбільш компетентною та ефективною частиною громіздкого зовнішньополітичного механізму США [6, с. 23; 7, с. 151]. Заохочення займають особливе місце в системі засобів стимулювання службової діяльності та забезпечення службової дисципліни у Закордонній службі США поряд із заходами дисциплінарної відповідальності, забезпеченням матеріально-фінансових, безпекових та інших необхідних умов для ефективного виконання завдань та функцій дипломатичними службовцями, постійною турботою про членів їх сімей, умови проживання у державі перебування за кордоном, працевлаштування та ін.

Заходи заохочення службовців Закордонної служби США, їх види, суб'єкти застосування та процедурні питання регулюються, головним чином, Законом «Про закордонну службу» від 1980 р. зі змінами та доповненнями (Foreign Service Act), нормативними актами Президента США, Державного департаменту США та ін. Вагомого практичного значення має «Керівництво із закордонних справ» (Foreign Affairs Manual, далі – FAM), яке оприлюднюється Держдепартаментом США та розкриває особливості реалізації заохочень щодо службовців Закордонної служби США (3 FAM – Personnel, section 3 FAM 4800 Department Awards Program).

Застосування заохочень розглядається як важлива складова управління персоналом Закордонної служби США в межах концепції «система заслуг» («merit system»). Відповідно до ст. 105 Закону США «Про Закордонну службу» від 1980 р. усі дії стосовно персоналу по відношенню до кар'єрних членів служби та кандидатів у кар'єрні члени такої служби мають відбуватися відповідно до «принципів системи заслуг» згідно зі ст. 2301 (b) Розділу 5 Зводу законів США [1].

Поняттям «дії стосовно персоналу» у Законі США «Про Закордонну службу» охоплюються: а) будь-які призначення, просування по службі, направлення (включаючи направлення на будь-яку посаду чи зміну класу оплати праці), нагороди за досягнення у роботі, підвищення в межах класу оплати праці, звільнення, оцінювання службової діяльності; б) будь-яке рішення, рекомендація, екзамінування або створення рейтингу, здійснені згідно із цим Законом, котрі стосуються будь-якої дії, перерахованої у попередньому пункті. Фактично мова йде про весь комплекс державно-службових відносин.

Одним із «принципів системи заслуг» визначено рівну оплату за роботу рівної цінності (з урахуванням як національного, так і місцевих рівнів оплати працівників у приватному секторі) у доповненні із заохоченням та визнанням відмінного виконання роботи. Цей принцип доповнюється іншими, як-то: 1) набір персоналу повинен здійснюватися з числа кваліфікованих фахівців з усіх верств суспільства; відбір та просування мають провадитись виключно на основі оцінки здібностей, знань та навичок у результаті чесного та відкритого конкурсу, який гарантує всім рівні можливості; 2) працівники та кандидати на роботу повинні отримувати справедливе і рівне ставлення у всіх аспектах управління персоналом незалежно від політичної приналежності, раси, кольору шкіри, релігії, національного походження, статі, сімейного стану, віку чи стану інвалідності та з належним урахуванням їх приватності та конституційних прав; 3) працівники повинні підтримувати високі стандарти доброчесності, поведінки та турботи про публічні інтереси; 4) результативне та ефективне використання робочої сили; 5) збереження на роботі працівників на основі відповідності їх роботи; звільнення з роботи тих працівників, які не можуть або не хочуть поліпшити свою роботу відповідно до стандартів; 6) забезпечення ефективного навчання працівників у випадках, коли таке навчання призведе до кращої



особистої діяльності та діяльності організації; 7) працівники повинні бути захищені від свавільних дій, особистого фаворитизму або примусу в політичних цілях; заборона використовувати свої офіційні повноваження або вплив з метою втручання у вибори або впливу на їх результати; 8) працівники повинні бути захищені від переслідувань за законне розголошення інформації, котра, як обґрунтовано вважають працівники, свідчить про порушення будь-якого закону, правил чи розпоряджень або безгосподарне управління, грубе марнотратство, зловживання владою або істотну і конкретну небезпеку для здоров'я та загрозу безпеці [3].

Істотними особливостями є наявність значної кількості заохочень службовців Закордонної служби США та їх розвинена диференційованість, деталізація підстав застосування в розрізі окремих заохочень, а також детальне врегулювання заохочувальної процедури. Перелік заходів заохочення, що можуть застосовуватись до дипломатичних службовців США, за сучасних умов нараховує більше 40 видів. Зокрема, такі заходи можуть бути класифіковані:

а) за їх природою (моральні, фінансово-матеріальні та ін.). Прикметно, що значна частина заохочень дипломатичних службовців пов'язані із грошовими преміями, розмір яких сягає від 200 до 10 000 доларів США і більше. Приміром, для дипломатичних службовців окремих категорій (посол, посланник, радник) установлена 20 % надбавки за успішну роботу, а в окремих випадках – одноразова «президентська премія» у розмірі до 20 000 дол. США тощо [4, с. 278];

б) за суб'єктами, що їх застосовують (президентські відзнаки, відомчі заохочення Держдепартаменту США, спільні відзнаки Держдепартаменту та інших відомств США (відзнака за видатні досягнення у сфері трудової дипломатії – Award for Excellence in Labor Diplomacy та ін.), відзнаки неурядових організацій тощо). При цьому, значна диференціація існує серед заохочувальних відзнак Держдепартаменту США, які поділяються на чотири типи:

– почесні відзнаки (Honor Awards), якими заохочуються окремі службовці або їх група за значний внесок у виконання місії Держдепартаменту США. Наприклад, з-поміж почесних відзнак Держдепартаменту США можна виокремити такі як: відзнака Державного секретаря (The Secretary's Award); відзнака Державного секретаря за відмінну службу (The Secretary's Distinguished Service Award); відзнака за героїзм (Award for Heroism); Зірка Закордонної служби імені Томаса Джефферсона (Thomas Jefferson Star for Foreign Service); відмінна почесна відзнака (Distinguished Honor Award); вища почесна нагорода (Superior Honor Award); похвальна почесна нагорода (Meritorious Honor Award) та ін. [2];

– відзнаки за досягнення (Achievements Awards) є заохоченнями, котрими відзначаються за конкретні заслуги у певній сфері дипломатії за попередній рік. Більшість таких відзнак передбачають також грошову премію (до 10 000 дол. США). Прикметно, що фінансування низки таких відзнак здійснюється за кошти приватних донорів, яким часто є колишні дипломати. Зокрема, це: відзнака за відмінні досягнення у сфері міжнародної безпеки (Secretary's Award for Excellence in International Security Affairs); відзнака Ш. Сміта за інновації у використанні технологій (Sean Smith Innovation in the Use of Technology Award); відзнака Дж. А. Бейкера III – К. Г. Вілкінса за видатні досягнення на посаді заступника керівника місії (James A. Baker III – C. Howard Wilkins, Jr. Award for Outstanding Deputy Chief of Mission); відзнака за рівні можливості працевлаштування (Equal Employment Opportunity Award); відзнака Л. Ханта за бездоганний менеджмент (Leamon R. Hunt Award for Management Excellence); відзнака С. Хант за підвищення ролі жінок у формуванні політики (Swanee Hunt Award for Advancing Women's Role in Policy Formulation) та ін.;

– відзнаки за службу (Service Awards): відзнака Держсекретаря за кар'єрні досягнення (Secretary's Career Achievement), Award Expeditionary Service Award та ін.;

– відзнаки визнання (Recognition Awards): відзнака імені Бенджаміна Франкліна (Franklin Award), відзнака за вислугу років (Length of Service Award), почесна грамота (Certificate of Appreciation) та ін. Такими заохоченнями можуть відзначатися не лише державні або дипломатичні службовці США, а й іноземні громадяни, найняті на роботу у дипломатичних установах США за кордоном;

в) за періодичністю застосування (щорічні відзнаки та ті, що застосовуються з нагоди досягнення особливих, видатних заслуг тощо). З-поміж щорічних можна навести такі заохочення як Herbert Salzman Award for Excellence in International Economic Performance, Luther I. Replogle Award for Management Improvement та ін.

г) загальні та іменні – названі в честь відомих дипломатів (державних діячів) США (Зірка Закордонної служби імені Томаса Джефферсона (Thomas Jefferson Star for Foreign Service), відзнака імені Бенджаміна Франкліна (Franklin Award) та ін.);

г) за напрямком (сферою) дипломатичної діяльності, за заслуги у якій може бути застосоване заохочення (наприклад, за заслуги у сфері екологічної дипломатії – відзнака Франка Е. Лоя за дипломатію у сфері екології (Frank E. Loy Award for Environmental Diplomacy), досягнення у розвитку співробітництва між США та ЄС – відзнака Роквелл Ентоні Шнабель за розвиток відносин між США та ЄС (Rockwell Anthony Schnabel Award for Advancing U.S.-EU Relations) та ін.

У наукових джерелах підставою для застосування заохочень визнається заслуга (заслужений вчинок), що розкривається як добровільний, соціально корисний, свідомо-вольовий, правомірний вчинок державного службовця, який позитивно оцінений, визнаний та схвалений зі сторони уповноважених на те суб'єктів



[5, с. 58]. Проведений аналіз показав, що заслужений вчинок як підстава для заохочення службовців Закордонної служби США може пов'язуватись із одноразовим успішним виконанням важливого службового завдання чи доручення, багаторічною бездоганною дипломатичною службою, проходженням служби у важких та небезпечних умовах за кордоном (при триваючому воєнному конфлікті, за підвищеної терористичної загрози та ін.), проявленими високими професійними якостями (лідерство, творчий підхід, мужність та ін.), спричиненням тілесних ушкоджень або загибеллю при виконанні (або пов'язаними із виконанням) службових обов'язків за посадою та ін.

При цьому, особливістю регламентації підстав для заохочення службовців Закордонної служби США є їх закріплення не у загальному вигляді, а з детальним описом їх змісту (складових, критеріїв, вимог) окремо щодо кожного заходу заохочення. Наприклад, відзнака Державного секретаря (The Secretary's Award) застосовується до співробітників Держдепартаменту США, Агентства міжнародного розвитку США, офіцерів безпеки корпусу морської піхоти США, які відряджені для проходження служби до закордонних дипломатичних або консульських установ США та зазнали серйозних тілесних травм (уражень) під час виконання службових обов'язків. При цьому, умовою є те, щоб травми не спричинили постійну втрату службовцем працездатності. Відзнака складається із медальної планки та свідоцтва, підписаного Державним секретарем США.

Відзнакою Державного секретаря за відмінну службу (The Secretary's Distinguished Service) нагороджуються в знак визнання винятково видатного лідерства, професіоналізму та значних досягнень службовців у сфері закордонних справ, продемонстрованих під час тривалої служби. Такі досягнення повинні мати значну національну або міжнародну важливість та внесли значний вклад у просування національних інтересів США. Як і попередня нагорода, відзнака Державного секретаря за відмінну службу складається із планки та свідоцтва, підписаного Державним секретарем США.

Свідоцтво доблесті (Certificate of Valor) є заохоченням, що застосовується до службовців, які проходять службу у надзвичайних та небезпечних умовах у зонах конфліктів у різних частинах світу, та зазнали фізичних травм від ворожих дій проти США під час виконання службового обов'язку, якщо такі травми не призвели до смерті, інвалідності і не матимуть постійного характеру.

Відзнака за героїзм (Award for Heroism) вручається за мужність та видатні заслуги, проявлені у важких та небезпечних умовах, незалежно від того чи пов'язані вони із виконанням покладених службових обов'язків. Підставами для такого заохочення може бути: а) тривала зразкова діяльність під загрозою фізичного нападу чи переслідування; б) здійснення мужнього або виняткового вчинку із ризиком для особистої безпеки. Відзнакою за героїзм заохочуються співробітники Держдепартаменту США та Агентства міжнародного розвитку США, офіцери безпеки корпусу морської піхоти США, які відряджені для проходження служби до дипломатичних або консульських установ США, а також інші працівники, які проходять службу під управлінням керівника місії. Щодо останніх то такими можуть бути службовці інших центральних відомств США, які проходять службу за кордоном. Зокрема, у § 202 (9) Акту «Про закордонну службу США» від 1980 року визначено перелік федеральних агентств, які мають власні закордонні служби у складі дипломатичних установ: Інформаційне агентство, Агентство розвитку міжнародного співробітництва, Департамент сільського господарства та Департамент промисловості США [1].

Особливою відзнакою є Зірка Закордонної служби імені Томаса Джефферсона (Thomas Jefferson Star for Foreign Service). Нею відзначаються особи, які, здійснюючи покладені на них обов'язки, під час подорожі або проходження служби за кордоном були вбиті або зазнали тілесних травм, що призвели до їх загибелі, постійної непрацездатності або інвалідності. Нагорода складається з медалі – Зірка Закордонної служби та свідоцтва, що підписується Президентом США і Державним секретарем США. Якщо Зіркою Закордонної служби імені Томаса Джефферсона особа нагороджується посмертно, то медаль і відповідне свідоцтво до неї вручаються найближчим родичам загиблої особи.

Відмінна почесна відзнака (Distinguished Honor Award) – застосовується до осіб за: 1) винятково видатні заслуги на користь уряду та відомств США, що мали результатом досягнення значної національної чи міжнародної важливості; 2) винятково видатні заслуги і (або) лідерство в управлінні реалізацією однієї чи декількох відомчих програм, що мали результатом значні успіхи у виконанні поставлених перед місією завдань, або досягнення головних цілей чи особливі досягнення у надзвичайних умовах; 3) видатні досягнення протягом тривалого часу, які включають реалізацію повноважень у публічних інтересах, та ін.

Підставою заохочення вищою почесною нагородою (Superior Honor Award) можуть бути особливі вчинки, проявлені протягом одного року служби або більше, що проявились, зокрема, у: а) особистому внеску, що мав істотний вплив на реалізацію мети, цілей та завдань відомства; б) досягненнях, які внесли значний вклад у просування інтересів уряду США; в) винахідливості та творчості у реалізації довгострокових завдань та проєктів; г) особистому внеску у підвищення продуктивності, ефективності, економічності відомства; г) виключній відданості обов'язку у несприятливих умовах та ін. Водночас, похвальною почесною відзнакою (Meritorious Honor Award) відзначаються особи за: – видатні досягнення у організації та проведенні окремих заходів (наприклад, конференцій, самітів тощо); – винахідливість і творчість у реалізації короткострокових завдань та проєктів, а також за деякі інші заслуги [2].

**Висновки.** Заохочення та інші заходи стимулювання є невід’ємною складовою управління персоналом Закордонної служби США, що реалізується ґрунтуючись на концепції «системи заслуг». Заходи заохочення у Закордонній службі США є численними та різноманітними. Такі заохочення різняться залежно від низки ознак, як-то їх природа, вид та особливості заслуги як підстави для застосування заохочення, суб’єкти та періодичність їх застосування, сфера тощо. Низка заохочень, які застосовуються до дипломатичних службовців США, є відзнаками матеріального характеру, що у тому числі фінансуються за рахунок коштів донорів-приватних осіб. Привертає увагу також наявність низки іменних відзнак. Значна варіативність заходів заохочення безумовно сприяє досягненню цілей інституту заохочення та належному визнанню соціально-корисної поведінки дипломатичного службовця, забезпечує індивідуалізацію заохочення – найбільш точне і вдале обрання заходу відповідно до конкретних обставин державно-службової діяльності, особливостей заслуженого вчинку дипломатичного службовця (одноразовий характер чи то тривала служба, служба у небезпечних умовах за кордоном, високі професійні якості та досягнення, вагомі показники у застосуванні управлінських технологій, тілесні ушкодження та ін.), психологічних рис особи, яка заохочується, її потреб та інтересів, мотиваційних установок, цінностей тощо. Вважаємо, що досвід США у сфері запровадження та застосування заохочень до персоналу Закордонної служби безумовно є корисним та має бути врахований у ході вдосконалення моделі стимулювання державних службовців в Україні.

#### Список використаних джерел:

1. Foreign Service Act of the United States of America, 1980. URL: <https://legcounsel.house.gov/Comps/Foreign%20Service%20Act%20of%201980.pdf> (дата звернення: 10.03.2023)
2. Foreign Affairs Manual (FAM) 3, 4820, Honor Awards (CT: PER-742) / US Department of State / URL: <https://fam.state.gov/fam/03fam/03fam4820.html> (дата звернення: 10.03.2023)
3. Merit System Principles. Chapter 23. United States Code. URL: <https://uscode.house.gov/view.xhtml?path=/prelim@title5/part3/subpartA/chapter23&edition=prelim> (дата звернення: 10.03.2023)
4. Заохочення у службовому праві: навч. посіб. / за заг. ред. Т. О. Коломоєць, В. К. Колпакова. Київ : Ін Юре, 2017. 360 с.
5. Колдашов А. О. Деякі особливості заслуги як підстави заохочення державних службовців. *Вчені записки Таврійського національного університету імені В. І. Вернадського. Серія «Юридичні науки»*. 2021. Т. 32 (71). № 2. С. 54–59.
6. Ціватий В. Г. Пріоритети та принципи кадрового забезпечення дипломатичної служби США: досвід для України. *Зовнішні справи*. 2013. № 1. С. 22–25.
7. Ціватий В. Г., Чекаленко Л. Д. Британська та американська системи підготовки дипломатів в умовах глобалізаційних змін: інституціональний досвід для української дипломатії. *Вчені записки Таврійського національного університету імені В. І. Вернадського. Серія «Історичні науки»*. 2019. Т. 30 (69). № 3. С. 150–158.

УДК 347.73

DOI <https://doi.org/10.32782/2521-6473.2023-2.3>

**О. Б. Заверуха**, кандидат юридичних наук, голова  
Восьмого апеляційного адміністративного суду

## СКЛАДНИКИ ПРАВОВОГО СТАТУСУ ПЛАТНИКІВ ПОДАТКІВ У КОНТЕКСТІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ РЕАЛІЗАЦІЇ ЇХНІХ ЗАКОННИХ ІНТЕРЕСІВ

У статті здійснено аналіз особливостей правового статусу платників податків та досліджено ефективність існуючих правових механізмів, спрямованих на забезпечення можливості реалізації їх законних інтересів. Окрім питань захисту прав платників податків, аргументована необхідність приділити увагу і захисту інтересів держави, зокрема, у забезпеченні ефективної податкової системи та боротьбі з ухиленням від оподаткування. Констатовано, що такий підхід враховує важливість забезпечення балансу між захистом прав платників податків та інтересів держави, що сприятиме підтримці стабільних податкових надходжень та справедливого розподілу податкового навантаження.

Додаткової аргументації надано відомій позиції, що суб'єкт права, увійшовши в правовідносини, набуває правового статусу, який ґрунтується на правосуб'єктності. При цьому особливу увагу приділено деліктоздатності платників податків, адже несення покарання, передбаченого правовими нормами за вчинення протиправних дій, є своєрідним обов'язком суб'єкта правових відносин.

Підкреслено важливість взаємозв'язку економічних і правових інтересів суб'єктів податкових відносин. Окреслено місце контролюючих органів при реалізації податкового обов'язку та встановлено, що контролюючі органи виступають як посередники у відносинах між платником податків і державою, і їх головним завданням є забезпечення економічних інтересів держави.

Надана характеристика зв'язку конституційно закріпленого податкового обов'язку (у його широкому розумінні) та нормативно закріплених прав та обов'язків платника, які фактично обрамляють межі його інтересів. При цьому приділена увага принципу законності встановлення податків, який є критерієм обмеження права держави на стягнення податків. Цей принцип не обмежується вимогами щодо правової форми акта, яким встановлено податок, але також вимагає відповідності його змісту певним принципам, таким як справедливість, верховенство прав людини, формальна та юридична рівність, загальні та спеціальні принципи оподаткування.

Ключові слова: законний інтерес, інтерес платника податку, оподаткування, платник податку, податкова деліктоздатність, податкова дієздатність, податкова правоздатність, податок, права платника податку, правовий статус.

### *O. B. Zaverukha. Components of the legal status of taxpayers in the context of ensuring the realization of their legitimate interests*

The article analyzes the peculiarities of the legal status of taxpayers and examines the effectiveness of existing legal mechanisms aimed at ensuring the realization of their legitimate interests. In addition to protecting taxpayers' rights, the necessity of paying attention to and protecting the interests of the state, particularly in ensuring an efficient tax system and combating tax evasion, is argued. It is stated that such an approach takes into account the importance of balancing the protection of taxpayers' rights and the interests of the state, which will contribute to maintaining a stable and just tax system.

Additional argumentation is provided to the well-known position that a legal subject acquires a legal status based on legal capacity upon entering into legal relations. Special attention is given to the delict capacity of taxpayers, as the imposition of punishment prescribed by legal norms for unlawful acts is a specific obligation of the subject of legal relations.

The importance of the interconnection between the economic and legal interests of the subjects of tax relations is emphasized. The role of control authorities in the implementation of tax obligations is outlined, and it is established that control authorities act as intermediaries in the relationship between the taxpayer and the state, with their main task being to safeguard the state's economic interests.

A characterization is provided on the connection between the constitutionally established tax obligation (in its broad sense) and the normatively established rights and obligations of the taxpayer, which essentially frame the boundaries of their interests. Attention is also given to the principle of legality in the establishment of taxes, which serves as a criterion for restricting the state's right to levy taxes. This principle is not limited to requirements regarding the legal form of the tax legislation, but also demands compliance with certain principles such as fairness, supremacy of human rights, formal and legal equality, and general and specific principles of taxation.

Key words: legitimate interest, taxpayer's interest, taxation, taxpayer, tax tort capacity, tax legal capacity, legal capacity for taxation purposes, tax, taxpayer's rights, legal status.

**Вступ.** Відносини з приводу реалізації податкового обов'язку завжди були у фокусі наукових пошуків багатьох вчених-правників. Сплата податків спрямована на забезпечення фінансовими ресурсами самих різноманітних сфер життя. Забезпечуючи належну сплату податків держава та територіальні громади

реалізують не тільки свої фінансові інтереси, а й створюють підґрунтя для захисту усіх інших інтересів – як суспільних, так і інтересів індивідів. Відбувається це опосередковано, через механізми перерозподілу та витрачання державних та місцевих надходжень у подальшому на суспільно необхідні потреби.

Вагомою проблематикою у цих процесах постає питання можливості захисту інтересів платників податків на стадії мобілізації публічних коштів державою та територіальними громадами. Можливість реалізації їх законних інтересів значною мірою залежить від того, яким чином сформовано їх правовий статус. З цих причин, надзвичайно актуальним вбачається упорядкування уявлень про структуру податково-правового статусу платників податків і виявлення вад нормативного регулювання механізмів, спрямованих на забезпечення ефективного втілення у життя їх законних інтересів.

**Виклад основного матеріалу.** Аналіз особливостей правового статусу платників податків та ефективності існуючих правових механізмів, спрямованих на забезпечення можливості реалізації їх законних інтересів, доцільно розпочинати із з'ясування сутнісних характеристик, на яких будуються відносини між державою та платниками податків. Погляд Г. Єллінека на відносини між державою і індивідом розподіляє їх на чотири категорії, які визначаються правами приватних осіб. По-перше, права на участь в діяльності публічної влади: ця категорія включає права, які надаються індивіду для участі в процесах публічної влади, наприклад, виборче право. Індивід має право обирати своїх представників у державних органах та брати участь у прийнятті рішень, що стосуються суспільства. По-друге, обов'язки осіб стосовно держави: ця категорія охоплює обов'язки, які покладаються на індивіда відносно держави, наприклад, обов'язок сплачувати податки. Індивід має зобов'язання виконувати правила і закони, встановлені державою, включаючи фінансові зобов'язання перед державою. По-третє, права приватних осіб на свободу від держави. Ця категорія охоплює права, які гарантуються приватним особам на незалежність та свободу від державного втручання. Це можуть бути права на недоторканність особи, приватного житла, та інші права, які забезпечують індивідуальну свободу. Нарешті, по-четверте, права на допомогу держави. Ця категорія включає права, які надаються індивідам на отримання допомоги та захисту з боку держави. Наприклад, право на судовий захист, доступ до правосуддя, або інші форми допомоги та підтримки, які надаються державою. [1, с. 36]. Ці категорії відображають різні аспекти взаємодії між державою і індивідом, підкреслюючи як права, так і обов'язки, які характеризують такі відносини.

Я. В. Греца та Ю. М. Бисага відзначають, що важливо одночасно розвивати і державні, і громадські інституції для захисту прав платників податків [4, с. 35]. Це означає, що окрім державних органів, таких як податкові служби, також необхідно створювати та розвивати незалежні громадські організації, які займаються захистом прав платників податків. Такий підхід сприятиме створенню більш прозорої та справедливої податкової системи. Крім того, автори вказують на необхідність екстреної розробки організаційно-правових заходів для захисту інтересів держави в податкових правовідносинах. Це означає, що окрім захисту прав платників податків, необхідно приділяти увагу і захисту інтересів держави, зокрема у забезпеченні ефективної податкової системи та боротьбі з ухиленням від оподаткування. Такий підхід враховує важливість забезпечення балансу між захистом прав платників податків та інтересів держави, що сприятиме підтримці стабільної та справедливої податкової системи.

Характеризуючи систему прав платників податків у контексті реалізації їх інтересів необхідно відзначити, що вчені не мають єдиного погляду на те, що представляє собою правовий статус суб'єктів правовідносин, зокрема податкових, і які елементи складають його зміст. Наприклад, Р. Б. Величко стверджує, що правовий статус є багатогранною, універсальною та комплексною категорією, яка визначає обсяг прав, обов'язків та гарантій їх здійснення, встановлює місце суб'єкта у конкретних правовідносинах та регулює його зв'язки з іншими суб'єктами [3, с. 288]. Інші автори мають думку, що правовий статус особи визначає її юридичну позицію у взаємодії з суспільством та державою [19, с. 277]. А. М. Завальний та О. А. Колодій вбачають у правовому статусі закріплене юридичне положення фізичних та юридичних осіб у певній системі суспільних відносин [2, с. 202]. Також можна знайти думку, що правовий статус суб'єктів права складається з їхніх прав, обов'язків та законних інтересів [20, с. 342].

Отже, правовий статус суб'єкта розглядається дослідниками як юридична категорія, що визначає місце та роль особи у конкретних правовідносинах та має відповідний зміст. Розуміння правового статусу суб'єктів відкриває нові можливості та розширює межі впливу на відносини, в яких вони беруть участь. Проте слід підкреслити, що правовий статус не може регулювати зв'язки з іншими суб'єктами правовідносин, як стверджує Р. Б. Величко, оскільки правове регулювання здійснюється нормами права, а у нашому випадку – нормами податкового права.

Згідно з думкою О. Ф. Скакун, правовий статус включає права, свободи, обов'язки та відповідальність, які спрямовують поведінку суб'єкта, обладнаного правосуб'єктністю, у суспільстві [18, с. 379, 379]. Аналогічно до цього погляду висловлюється Я. С. Золотарьова, яка стверджує, що правовий статус – це набір законодавчо встановлених прав та обов'язків, що визначають межі допустимої та необхідної поведінки, а також ступінь юридичної відповідальності за порушення норм права, які визначають правовий статус [6, с. 49]. Ми погоджуємося з тим, що суб'єкт права, увійшовши в правовідносини, набуває правового статусу, який ґрунтується на правосуб'єктності [8, с. 32] – здатності мати права й обов'язки. Правосуб'єктність означає



можливість та здатність особи бути суб'єктом правових відносин з усіма правовими наслідками, та включає правоздатність, дієздатність та деліктоздатність. Правосуб'єктність є передумовою для набуття відповідного правового статусу. Однак, висловлення вченої щодо того, що суб'єкт координує свою поведінку згідно з відповідальністю, має певну дискусійність, оскільки відповідальність полягає в застосуванні державного примусу до особи за порушення норм чинного законодавства.

Несення покарання та санкцій, передбачених правовими нормами і застосовуваних компетентними органами за вчинення протиправних дій, є своєрідним обов'язком суб'єкта правових відносин. Наприклад, платник податків координує свою поведінку відповідно до вимог, встановлених законодавством, і понесення відповідальності в разі порушення таких вимог є наслідком цього. Це свідчить про однозначний вплив належного нормативного регулювання процедур притягнення до відповідальності на мотивацію платника податків та формування його інтересів.

М. В. Мірошніченко підкреслює важливість взаємозв'язку економічних і правових інтересів суб'єктів податкових відносин. Розбіжність між економічними інтересами платника податків і контролюючих органів, які виступають в ролі представників державних економічних інтересів, є джерелом конфліктів у сфері податкових відносин. Причина походження цього інтересу у платника податків має особистісний характер, оскільки він базується на його економічних потребах і прагненнях. [13, с. 7, 8].

Вчений підкреслює, що контролюючі органи виступають як посередники у відносинах між платником податків і державою, і їх головним завданням є забезпечення економічних інтересів держави. Під впливом економічного інтересу платника податків формується його правовий інтерес. Правовий інтерес особи визначається як бажання дотримуватися раціонального порядку правової поведінки під час реалізації своїх прав та обов'язків. У разі ж конфлікту між платником податків і контролюючим органом щодо поведінки платника податків, правовий інтерес публічної влади полягає у спонуканні платника податків виконувати свої податкові обов'язки у спосіб, який вважається найбільш прийнятним для досягнення цілей оподаткування. [13, с. 7, 8].

В контексті характеристики реалізації інтересів платника податків при використанні ним своїх прав та виконанні обов'язків, варто звернути увагу на незвичайні наукові погляди на конструкцію правового статусу платників податків. Так, певною своєрідністю відрізняється підхід вчених, які зосереджують увагу на правах та обов'язках як основних складниках правового статусу платників податків. [17, с. 3; 7]. Правовий статус у цьому випадку пропонується розглядати як сукупність юридичних прав та обов'язків, які персоніфікують особу як учасника податкових відносин. Цей підхід відображає важливі аспекти, оскільки права та обов'язки платників податків визначають їх положення та роль у податкових відносинах. Ці права й обов'язки закріплюються в законодавстві та впливають на порядок оподаткування, регулюють зобов'язання платників податків перед державою та їхні права на захист. У контексті платників податків, правовий статус включає права на отримання інформації про оподаткування, право на подання декларації, право на судовий захист у разі спорів щодо оподаткування та інші права, а також обов'язки щодо своєчасного сплати податків, представлення звітності тощо. Отже, розуміння правового статусу платників податків як сукупності їхніх прав та обов'язків відображає важливий аспект їхньої участі у податкових відносинах.

Конституційний статус платника податків ґрунтується на обов'язку кожного громадянина сплачувати законні податки і збори (згідно зі статтею 67 Конституції України). Деякі вчені відзначають, що обов'язок сплачувати податки може обмежувати ряд основних прав особистості. Принцип законності встановлення податків є критерієм обмеження державного права на стягнення податків. Цей принцип не обмежується вимогами щодо правової форми акта, що встановлює податок, але також вимагає відповідності його змісту певним принципам, таким як справедливість, верховенство прав людини, формальна та юридична рівність, загальні та спеціальні принципи оподаткування. Обов'язок сплачувати податок і право на справедливе стягнення податку конкретизуються через обов'язки та права платників податків, що закріплені у законодавстві про податки і збори, зокрема в Податковому кодексі (законі) кожної окремої держави [9]. Так Україна, наприклад, встановлює обов'язки та права платників податків у статтях 16 та 17 Податкового кодексу України. Це означає, що статус платника податків не надає явного примату обов'язкам над правами. Однак, конституційний обов'язок сплачувати податки є основою статусу платника податків, оскільки всі інші обов'язки і права, включаючи право на справедливе стягнення податків, пов'язані з цим основним обов'язком. [16, с. 36].

Вважається, що виваженою є позиція, яка розглядає податковий обов'язок як сукупність видових обов'язків з податкового обліку, сплати податків і зборів, та податкової звітності [10, с. 26]. Ця позиція підкреслює, що належне виконання податкового обов'язку передбачає не лише дотримання державних приписів платниками податків, але і виконання цих обов'язків у відповідній послідовності.

Автори одного з найперших коментарів до Податкового кодексу України пропонують обов'язки платників податків умовно розподілити на наступні групи:

1) обов'язки з податкового обліку: ця група включає обов'язки платників податків стати на облік або зареєструватися в податковому органі, надавати компетентним органам необхідну інформацію, наприклад, про відкриття рахунків, прийняті рішення, судові ухвалення тощо. З появою державних реєстрів фізичних і юридичних осіб - платників податків, цей обов'язок набув нового змісту;

2) обов'язки зі сплати податків: ця група охоплює обов'язки платників податків самостійно та правильно обчислювати суми податкових платежів, вчасно та у повному обсязі сплачувати податки, а також погашати будь-які недоїмки, які можуть виникнути;

3) обов'язки з податкової звітності: ця група включає обов'язки платників податків вести бухгалтерський облік, вносити виправлення у звітність, вчасно складати звіти і зберігати їх протягом необхідного часу. Платники також повинні надавати податковим органам необхідні документи, пояснення, довідки та виконувати вимоги податкових органів, або обґрунтовувати відмову виконати певні вимоги. [15, с. 294].

У будь-якому разі, зважаючи на фіскальний інтерес держави основним обов'язком платників податків є обов'язок зі сплати податків та зборів, який має конституційний характер і закріплений у статті 67 Конституції України. Податковий кодекс України деталізує особливості реалізації цього обов'язку. Всі інші обов'язки платників податків є похідними від основного обов'язку та взаємопов'язані між собою.

Погляди вчених на складові елементи правового статусу суб'єктів суспільних відносин можуть розрізнятися, і кожен з них має свої особливості. А. В. Панчишин включає до структури правового статусу такі елементи, як правові норми, основні права, свободи, законні інтереси, обов'язки суб'єктів, правосуб'єктність, правові принципи, громадянство, гарантії прав і свобод, юридичну відповідальність та правовідносини загального (статусного) типу [14, с. 96]. Схоже за змістом визначення А. М. Колодія, включаючи статусні правові норми, правові відносини, суб'єктивні права, свободи, юридичні обов'язки, громадянство, правові принципи, юридичні гарантії, законні інтереси, правосуб'єктність та юридичну відповідальність [11, с. 133].

В цих підходах ми можемо погодитися з тим, що окрім прав і обов'язків, варто виділити інтереси суб'єктів. Проте виникає питання про розмежування суб'єктивних прав і законних інтересів платників податків, оскільки українське законодавство наразі не визначає такі інтереси. При розмежуванні суб'єктивного права і законного інтересу саме ознака нормативного закріплення буде ключовою.

В контексті податкових відносин у складі правового статусу платників податків може бути відсутність свобод. Свобода передбачає можливість особи вчиняти вибір згідно зі своїми бажаннями, інтересами і цілями. Проте в податковому праві зазвичай використовується імперативний підхід, де платники податків обмежені і повинні дотримуватися законодавчих вимог.

Термінологічні відмінності між «правом» і «свободою» впливають з міжнародних документів, таких як Декларація прав людини і громадянина (1789 р.) та Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод (1950 р.) [5; 12]. Сутність розбіжностей полягає в межах можливої поведінки особи та механізмі державного гарантування. У зв'язку з особливостями податкового регулювання, дійсно, доцільніше використовувати терміни «право» і «інтерес» щодо платників податків. В цьому контексті важливо звернути увагу на їх права та законні інтереси. Податкове законодавство України не передбачає розгляд свобод в контексті правового статусу платників податків. Отже, у правовому статусі платників податків мають місце їх права та законні інтереси, але не свободи.

**Висновки.** Під впливом економічних інтересів платників податків формуються їх правові інтереси, які в ідеальному випадку мають визначатися як бажання дотримуватися раціонального порядку правової поведінки під час здійснення своїх прав та обов'язків. Цей інтерес виникає з потреби платників податків у забезпеченні законності та захисті їхніх прав у податковій сфері. Він відображає бажання платників податків дотримуватися вимог податкового законодавства, а також мати можливість звертатися до суду за захистом у випадку порушення їх прав та інтересів.

У разі притягнення платника податків до відповідальності за скоєння ним правопорушення при реалізації податкового обов'язку, він координує свою поведінку відповідно до вимог, встановлених законодавством. Це свідчить про однозначний вплив належного нормативного регулювання процедур притягнення до відповідальності на мотивацію платника податків та формування його інтересів.

Підкреслено, що свобода передбачає можливість особи здійснювати вибір згідно зі своїми бажаннями, інтересами та цілями, проте в податковому праві зазвичай використовується імперативний підхід, де платники податків обмежені і зобов'язані дотримуватися законодавчих вимог. Констатовано можливість обмеження свободи платників податків рамками їх правового статусу.

#### Список використаних джерел:

1. Klaus Kempter. Die Jellineks 1820–1955: Eine familienbiographische Studie zum deutschjüdischen Bildungsbürgertum. Düsseldorf : Droste Verlag, 1998. VIII + 631 S. S. 115.
2. Бостан С. К., Колодій А. М. Теорія держави та права : навч. посіб. Київ : Освіта України, 2017. 320 с.
3. Величко Р. Б. Поняття та ознаки правового статусу юридичної особи за законодавством України . *Наук. зап. Львів. ун-ту бізнесу та права*. 2013. Вип. 10. С. 287–390.
4. Греца Я.В. Правовий механізм реалізації та захисту прав і законних інтересів суб'єктів податкових правовідносин / Я. В Греца, Ю. М. Бисяга. Ужгород : Ліра, 2007. 208 с.
5. Декларація прав людини і громадянина 26 серпня 1789 р. URL: [https://www.conseil-constitutionnel.fr/sites/default/files/as/root/bank\\_mm/anglais/cst2.pdf](https://www.conseil-constitutionnel.fr/sites/default/files/as/root/bank_mm/anglais/cst2.pdf).

6. Золотарьова Я. С. Адміністративні посади та їх правовий статус у судовій системі України. *Юрид. наука*. 2015. № 10. С. 46–51. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/jnn\\_2015\\_10\\_8](http://nbuv.gov.ua/UJRN/jnn_2015_10_8).
7. Зотов С. А. Щодо певних особливостей правового статусу платника податків. URL: <https://shorturl.at/fvDQY>
8. Кириліна В. Є. Суб'єкт податкового права як правова категорія. *Финансове право*. 2004. № 3. С. 32–40.
9. Кисильова К. В. Правове регулювання строків сплати податків та зборів : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Харків, 2014. 206 с.
10. Кобильнік Д. А. Правове регулювання пільг при оподаткуванні : дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Харків, 2002. 208 с.
11. Колодій А. М. Права, свободи і обов'язки громадянина в Україні : підруч. К. : Правова єдність, 2008. 350 с.
12. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод 1950 р. URL: [http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995\\_004](http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_004).
13. Мірошніченко М. В. Презумпція правомірності рішень платника податків : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Запоріжжя, 2016. 18 с.
14. Панчишин А. В. Поняття, ознаки та структура категорії «правовий статус». *Часоп. Київ. ун-ту права*. 2010/2. С. 95–98.
15. Податковий кодекс України: науково-практичний коментар : у 3 ч. / М. П. Кучерявенко, І. Л. Самсін, І. Х. Темкіжев та ін. ; за ред. М. П. Кучерявенка та І. Х. Темкіжева. Харків : Право, 2012. Ч. 1. 810 с.
16. Роздайбіда А. А. Забезпечення балансу інтересів при вирішенні податкових спорів : дис... канд. юрид. наук : 12.00.07. Ірпінь, 2015. 198 с.
17. Ромашов Р.А. Деякі проблемні аспекти розуміння правосуб'єктності індивідуальної та колективної особи. *Правовий статус та правосуб'єктність особи: теорія, історія, компаративістика* : матер. VIII Міжнар. наук.-теор. конф. 14–15 грудня 2007 р. : У 2-х ч. Ч. 1, 2007. 123 с.
18. Скакун О. Ф. Теорія держави і права: підручник. Харків : Консум, 2001. 704 с.
19. Стрельбицька Л. М. Теорія держави та права : навч. посібн. К. : Кондор, 2016. 332 с.
20. Цвік М. В., Петришин О. В. Теорія держави та права : підручн. Х.: Право. 2010. 582 с.

УДК 342.92

DOI <https://doi.org/10.32782/2521-6473.2023-2.4>

**Н. Ю. Кантор**, кандидат юридичних наук,  
доцент кафедри історії України та правознавства  
Дрогобицького державного педагогічного університету  
імені Івана Франка

## ЮРИДИЧНА СТРУКТУРА АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИХ НОРМ

*Зазначено, що визначення перманентних рис норм адміністративного права, як об'єкту цілепокладання, проблематика їх юридичної структури є одним із провідних наукових завдань. Саме тому вказане питання завжди було у полі зору як вітчизняних, так і зарубіжних дослідників. У зв'язку з цим актуальним бачиться визначення теоретико-правових засад визначення юридичної структури адміністративно-правової норми, що у свою чергу, дозволить визначитись із особливостями формування цілей норм адміністративного права. Вказане й обумовило формулювання мети дослідження – на підставі аналізу різноманітних підходів визначити та проаналізувати елементи юридичної структури адміністративно-правової норми, а також висловити авторську точку зору з деяких принципових аспектів порушеної проблематики.*

*Зауважено, що як і для загальнотеоретичних досліджень, в доктрині адміністративного права погляд на вирішення вказаного питання в цілому є традиційним. Як правило, вченими-адміністративістами вказується, що кожна адміністративно-правова норма має свою структуру, яка складається з трьох елементів: гіпотези, диспозиції і санкції. Разом з тим у наукових працях все частіше акцентується увага не тільки на необов'язковості санкції як елементу адміністративно-правової норми, а навіть наголошується на можливості заміни санкції у структурі галузевої норми заохоченням, стимулом. Акцентовано увагу на тому, що автор підтримує усталений підхід із окреслення трьох елементів, де санкція має як позитивні та негативні наслідки.*

*У підсумку аналізу юридичної структури норми адміністративного права, відзначено, що під останньою слід розуміти стійкий взаємозв'язок елементів (гіпотези, диспозиції, санкції), що мають узгоджений внутрішній устрій, сувору організацію та правила взаємодії, що виражається в нормативно-правових актах.*

*Ключові слова: гіпотеза, диспозиція, норма адміністративного права, санкція, система адміністративного права, структура правової норми.*

### **N. Yu. Kantor. Legal structure of administrative and legal norms**

*It is noted that the definition of permanent features of the norms of administrative law, as an object of goal setting, the problems of their legal structure is one of the leading scientific tasks. That is why this question has always been in the field of view of both domestic and foreign researchers. In this regard, the determination of the theoretical and legal foundations of the determination of the legal structure of the administrative-legal norm is considered relevant, which, in turn, will allow to determine the peculiarities of the formation of the goals of the norms of administrative law. This indicated and conditioned the formulation of the research goal – based on the analysis of various approaches, to determine and analyze the elements of the legal structure of the administrative-legal norm, as well as to express the author's point of view on some fundamental aspects of the problem.*

*It is noted that, as for general theoretical studies, in the doctrine of administrative law, the view on the solution of the specified issue is generally traditional. As a rule, administrative scientists point out that each administrative-legal norm has its own structure, which consists of three elements: hypothesis, disposition and sanction. At the same time, in scientific works, attention is increasingly focused not only on the non-obligation of the sanction as an element of the administrative-legal norm, but also on the possibility of replacing the sanction in the structure of the industry norm with an incentive, incentive. Attention is focused on the fact that the author supports the established approach of outlining three elements, where the sanction has both positive and negative consequences.*

*As a result of the analysis of the legal structure of the norm of administrative law, it was noted that the latter should be understood as a stable relationship of elements (hypotheses, dispositions, sanctions) that have a consistent internal structure, strict organization and rules of interaction expressed in normative legal acts.*

*Key words: hypothesis, disposition, rule of administrative law, sanction, system of administrative law, structure of legal rule.*

**Постановка проблеми** у загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими чи практичними завданнями. Визначення перманентних рис норм адміністративного права, як об'єкту цілепокладання, проблематика їх юридичної структури є одним із провідних наукових завдань. Саме тому вказане питання завжди було у полі зору як вітчизняних, так і зарубіжних дослідників. У зв'язку з цим актуальним бачиться визначення теоретико-правових засад визначення юридичної структури адміністративно-правової норми, що у свою чергу, дозволить визначитись із особливостями формування цілей норм адміністративного права.



**Аналіз останніх досліджень і публікацій,** в яких започатковано розв'язання даної проблеми і на які спирається автор. Науковою проблематикою структури адміністративно-правових норм в різні історичні періоди займалися та продовжують займатися: В. Б. Авер'янов, Ю. П. Битяк, Л. Р. Біла-Тіунова, І. В. Болокан, В. М. Гаращук, І. П. Голосніченко, С. Л. Горьова, І. С. Гриценко, Є. В. Додін, Р. А. Калюжний, Л. В. Коваль, Ю. М. Козлов, Т. О. Коломоєць, В. К. Колпаков, О. П. Коренєв, О. В. Кузьменко, Є. В. Курінний, Д. М. Лук'янець, Д. В. Лученко, П. С. Лютіков, Р. С. Мельник, О. І. Миколенко, Ю. В. Пирожкова, Д. В. Приймаченко, А. О. Селіванов, С. В. Шахов, В. В. Юровська, Ц. А. Ямпольська та ін.

**Формулювання цілей статті (постановка завдання).** На підставі аналізу різноманітних підходів визначити та проаналізувати елементи юридичної структури адміністративно-правової норми, а також висловити авторську точку зору з деяких принципів аспектів порушеної проблематики.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** У переважній більшості джерел зазначається, що структура адміністративно-правової норми – це її внутрішня побудова, визначений порядок взаємозв'язку, взаємобумовленості і взаємозалежності її складових частин [1, с. 97]. Як правило, вченими-адміністративістами вказується, що кожна адміністративно-правова норма має свою структуру, яка складається з трьох елементів: гіпотези, диспозиції і санкції [2, с. 40; 3, с. 13; 4, с. 76; 5, с. 15; 6, с. 24; 7, с. 65; 8, с. 17]. У доволі значній кількості сучасних наукових та навчальних адміністративно-правових досліджень також відзначається рідкість застосування класичної (триелементної) структури галузевої норми та використання, як правило, двоелементної (гіпотеза та диспозиція або гіпотеза та санкція) конструкції [9, с. 36; 3, с. 14; 10, с. 24]. Разом з тим у наукових працях все частіше акцентується увага не тільки на необов'язковості санкції як елементу адміністративно-правової норми, а навіть наголошується на можливості заміни санкції у структурі галузевої норми заохоченням [2, с. 41; 11, с. 66], стимулом [12, с. 6; 13, с. 105; 1, с. 96] тощо.

Гіпотезою називають частину адміністративно-правової норми, якою визначено фактичні умови застосування норми [8, с. 17]. Т. О. Коломоєць, натомість, вважає, що гіпотеза є юридичним фактом [14, с. 17], проте ми схильні підтримати думки тих вчених, які стверджують, що гіпотеза може вказувати на певні юридичні факти як підстави виникнення правовідносин, однак від цього гіпотеза не одержує форму юридичного факту [1, с. 97]. О. П. Коренєв уточнював, що гіпотеза в нормі адміністративного права або виражається у формі гіпотетичного судження, або не формулюється взагалі, але може бути виведена зі змісту норми шляхом логічного аналізу останньої [15, с. 20].

Залежно від складу адміністративно-правової норми гіпотези класифікують на прості (передбачає наявність лише однієї обставини (умови), при наявності якої реалізується норма адміністративного права) та складні (включає дві або більше обставини (умови), сукупність яких є обов'язковою умовою для початку дії норми права). Зокрема, простою є гіпотеза викладена у приписах ст. 61 Закону України від 17 лютого 2022 року «Про адміністративну процедуру», в якій вказано, що адміністративна справа розглядається у письмовому адміністративному провадженні, якщо вона не може бути вирішена невідкладно і при цьому заслуховування учасників адміністративного провадження не проводиться [16]. Натомість, складною можна назвати гіпотезу, сформульовану у ст. 37 згаданого вище Закону, де зазначено, що підставою для початку адміністративного провадження за ініціативою адміністративного органу відповідно до принципів законності та офіційності є: 1) виконання адміністративним органом його повноважень, визначених законом; 2) настання події, визначеної законом як підстава для прийняття адміністративного акта; 3) порушення права, свободи чи законного інтересу особи або публічного інтересу, виявлене адміністративним органом [16].

Залежно від форми їх вираження виділяють абстрактні та казуїстичні. Як правило, гіпотеза адміністративно-правової норми у нормативних актах має абстрактну форму. До прикладу можна навести положення ч. 1 ст. 10 Закону України від 06 вересня 2012 року «Про адміністративні послуги», в якій передбачено, що граничний строк надання адміністративної послуги визначається законом [17]. Тобто, в даному випадку у вказаній нормі умови її реалізації визначаються загальним формулюванням, без деталізації, що надає можливість піддати регулюванню значну кількість однорідних випадків.

Дещо рідше зустрічається казуїстична форма, тобто коли реалізація правової норми, виникнення, зміна та припинення відносин, які нею врегульовуються, пов'язуються з окремими, чітко визначеними випадками, які неможливо відобразити за допомогою абстрактної гіпотези (наприклад, через суворий перелік дій, ознак тощо) [18, с. 113–114; 3, с. 13; 11, с. 66; 5, с. 15]. Наприклад, казуїстичною є гіпотеза норми у ч. 3 ст. 9 Закону України «Про адміністративні послуги»: «Юридична особа має право на отримання адміністративної послуги за місцезнаходженням такої особи або у випадках, передбачених законом, – за місцем провадження діяльності або місцезнаходженням відповідного об'єкта» [17].

За ступенем визначеності гіпотезу як елемент адміністративно-правової норми можна класифікувати на абсолютно визначену, не повністю визначену та відносно визначену гіпотеза. Абсолютно визначеною є гіпотеза, що вичерпно визначає умови, з наявністю або відсутністю яких пов'язується реалізація норми адміністративного права і виключає можливість адміністративного розсуду для суб'єкта публічного адміністрування. Прикладом такої гіпотези є положення ч. 1 ст. 33 Закону України від 15 травня 2003 року «Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб – підприємців та громадських формувань», якою зафіксовано, що у разі якщо під час прийому документів для державної реєстрації або проведення реєстраційних

дій у суб'єкта державної реєстрації, державного реєстратора виникає сумнів щодо справжності поданих документів, вони негайно повідомляють про це відповідні правоохоронні органи для вжиття необхідних заходів [19].

Не повністю визначеною є гіпотеза, що містить формулювання в загальній формі на кшталт «в необхідному випадку», а наявність або відсутність цієї потреби визначається відповідними суб'єктами публічної адміністрації. Зокрема: «строк розгляду документів, встановлений пунктами 2, 6 і 7 частини першої статті 26, може бути продовжений суб'єктом державної реєстрації за необхідності, але не більше ніж на 15 робочих днів» (ч. 2 ст. 26 Закону України «Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб – підприємців та громадських формувань») [19].

Відносно визначена – це гіпотеза, що не містить достатньо повних відомостей про обставини дії норми адміністративного права, яка містить елементи адміністративного розсуду для юрисдикційного суб'єкта правовідносин. Наприклад, ч. 6 ст. 34 Закону України «Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб – підприємців та громадських формувань») передбачає кілька варіантів реалізації наданих уповноваженому суб'єкту повноважень. Так, згідно вказаної норми, за результатами розгляду скарги на рішення, дії або бездіяльність у сфері державної реєстрації Міністерство юстиції України, його територіальні органи приймають одне з таких мотивованих рішень, яке не пізніше наступного робочого дня з дня його прийняття розміщується на офіційному веб-сайті Міністерства юстиції України чи відповідного територіального органу: про задоволення скарги (якщо оскаржувані рішення, дії або бездіяльність не відповідають законодавству у сфері державної реєстрації); про відмову в задоволенні скарги (якщо оскаржувані рішення, дії або бездіяльність відповідають законодавству у сфері державної реєстрації); про залишення скарги без розгляду по суті [19]. У цьому прикладі яскраво простежується не тільки відносно визначена гіпотеза (у тому числі – умова «відповідність/невідповідність чинному законодавству»), так і, відповідна їй відносно визначена диспозиція – «задоволення скарги, відмова у задоволенні, залишення її без розгляду»).

Диспозицією, як правило, називають ту частину норми, в якій сформульоване саме правило поведінки (обов'язок отримати паспорт, подати до податкової адміністрації декларацію про доходи тощо) [20, с. 63]. Як звертає увагу С. В. Шахов, незалежно від того, яким чином сформульована диспозиція, вона завжди припускає нерозривність, взаємозв'язок прав і обов'язків, завжди вказує на те, як повинні або можуть вести себе суб'єкти. Зобов'язуючі та управомочуючі диспозиції часто викладаються не в одній, а в декількох нормах законодавчого акту. Так, в положеннях про органи публічного адміністрування, як правило, спочатку йдуть статті, в нормах яких містяться зобов'язуючі диспозиції, а потім статті з нормами, що містять управомочуючі диспозиції. Нерідко подібні диспозиції знаходять своє вираження в кількох нормативних актах. Таким чином, як зазначає О. П. Коренєв, іноді важко відразу відшукати сформульовані в нормі обов'язки, які відповідають певним правам, або права, що відповідають конкретним обов'язкам. Однак шляхом ретельного аналізу адміністративно-правових норм завжди можна виявити корелятивні права і обов'язки [15, с. 25]. У цьому контексті абсолютно прийнятним є вже згаданий нами приклад кореляції нормативних приписів адміністративно-деліктного та адміністративно-процедурного законодавства.

На думку С. В. Ківалова, Л. Р. Білої та Т.І. Білоус-Осінь, характерна ознака адміністративно-правової диспозиції це імперативність, оскільки правило поведінки не може бути змінено за згодою учасників управлінських відносин [8, с. 17]. Проте, В. Б. Авер'янов, визнаючи, що значна кількість диспозицій адміністративно-правових норм хоча і є імперативними за змістом, разом з тим вказує, що частина адміністративно-правових норм має дозвільну диспозицію, коли законодавець дозволяє окремим учасникам відносин самим визначати свою поведінку в межах загального дозволу [18, с. 114]. Вказане дає привід для класифікації диспозицій залежно від методу правового регулювання на імперативні та диспозитивні. Наприклад, імперативною є диспозиція, що міститься у приписах ст. 8 Закону України від 10 грудня 2015 року «Про державну службу», державний службовець зобов'язаний: 1) дотримуватися Конституції та законів України, діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України; 2) дотримуватися принципів державної служби та правил етичної поведінки; 3) поважати гідність людини, не допускати порушення прав і свобод людини та громадянина; 4) з повагою ставитися до державних символів України; 5) обов'язково використовувати державну мову під час виконання своїх посадових обов'язків, не допускати дискримінацію державної мови і протидіяти можливим спробам її дискримінації; 6) забезпечувати в межах наданих повноважень ефективне виконання завдань і функцій державних органів; 7) сумлінно і професійно виконувати свої посадові обов'язки та умови контракту про проходження державної служби (у разі укладення); 8) виконувати рішення державних органів, накази (розпорядження), доручення керівників, надані на підставі та у межах повноважень, передбачених Конституцією та законами України; 9) додержуватися вимог законодавства у сфері запобігання і протидії корупції; 10) запобігати виникненню реального, потенційного конфлікту інтересів під час проходження державної служби; 11) постійно підвищувати рівень своєї професійної компетентності та удосконалювати організацію службової діяльності; 12) зберігати державну таємницю та персональні дані осіб, що стали йому відомі у зв'язку з виконанням посадових обов'язків, а також іншу інформацію, яка відповідно до закону не підлягає розголошенню; 13) надавати публічну інформацію в межах, визначених законом [21].

У свою чергу, диспозитивною є диспозиція положень ст. 7 цього ж закону, у якій зазначено, що державний службовець має право на: професійне навчання, зокрема за державні кошти, відповідно до потреб державного органу; просування по службі з урахуванням професійної компетентності та сумлінного виконання своїх посадових обов'язків; участь у професійних спілках з метою захисту своїх прав та інтересів; участь у діяльності об'єднань громадян, крім політичних партій у випадках, передбачених цим Законом; оскарження в установленому законом порядку рішень про накладення дисциплінарного стягнення, звільнення з посади державної служби, а також висновку, що містить негативну оцінку за результатами оцінювання його службової діяльності тощо [21].

Як і гіпотезу, диспозицію, доцільно класифікувати за ступенем визначеності адміністративно-правових норм на абсолютно-визначені, не повністю визначену та відносно визначену. За ступенем альтернативності можливої поведінки на безальтернативну диспозицію – диспозиція, в якій суб'єкту адміністративного права пропонується лише один варіант поведінки; альтернативну – диспозиція, в якій суб'єкту адміністративного права надано декілька можливих варіантів поведінки або за структурною складністю – на прості та складні.

За способом викладення диспозицію норми адміністративного права можна класифікувати на опису та відсильну. Описова диспозиція містить детальну систему ознак поведінки, тобто розкриває правило поведінки через систему кваліфікаційних ознак, оціночних понять, визначень, суджень. Наприклад, у ч. 14 ст. 41. Закону України від 06 вересня 2005 року «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності» дається опис основних вимог до порядку заяви про одержання (переоформлення, анулювання) документа дозвільного характеру. Зокрема, положеннями вказаної статті передбачено, що заява про одержання (переоформлення, анулювання) документа дозвільного характеру, що оформляється дозвільними органами, або декларація подається суб'єктом господарювання (уповноваженим ним органом або особою): у паперовій формі особисто або поштовою відправленням – до адміністратора; в електронній формі через портал електронних сервісів юридичних осіб, фізичних осіб – підприємців та громадських формувань, оформлена згідно з вимогами законів у сфері електронних документів, – до дозвільного органу. Якщо документи подаються особисто, пред'являється паспорт громадянина України, тимчасове посвідчення громадянина України або паспортний документ іноземця. У разі подання документів представником додатково подається документ, що засвідчує його повноваження. Документи в електронній формі подаються суб'єктом господарювання (уповноваженим ним органом або особою) через портал електронних сервісів у порядку, визначеному Кабінетом Міністрів України [22].

Відсильна диспозиція, у свою чергу, не містить самого правила поведінки, а відсилає до правила поведінки іншої норми права. Наприклад, у ч. 3. ст. 4 Закону України «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності» говориться, що «суб'єкт господарювання має право на одержання (переоформлення, анулювання) документів дозвільного характеру та подання декларацій за своїм місцезнаходженням або у випадках, передбачених законом, – за місцем провадження діяльності або місцезнаходженням об'єкта» [22].

Різновидом відсильної диспозиції адміністративно-правової норми є бланкетна, відмінність якої полягає в тому, що вона відсилає не до конкретних норм закону, а до спеціальних інструкцій, технічних норм, правил, порядків тощо («суб'єкт господарювання має право на здійснення певних дій щодо провадження господарської діяльності або видів господарської діяльності на підставі подання декларації без отримання документа дозвільного характеру, за винятком тих видів господарської діяльності, перелік яких визначається Кабінетом Міністрів України», ч. 5 ст. 4 Закону України «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності») [22].

На думку В. Б. Авер'янова (як і переважної більшості вчених), санкція – це частина норми, в якій вказується на заходи адміністративно-правового примусу (попереджувального або запобіжного характеру) або заходи дисциплінарної відповідальності, які застосовуються у разі невиконання своїх обов'язків (а іноді нереалізації прав) учасниками адміністративно-правових відносин [18, с. 114]. Серед особливостей санкцій адміністративно-правових норм, як правило, називаються: специфічне коло суб'єктів, які уповноважені застосовувати адміністративно-правові санкції; те, що вони містяться не у всіх адміністративно-правових нормах; великий спектр засобів адміністративного впливу, розмаїття видів санкцій, а також надання органам та посадовим особам у встановлених межах широких можливостей застосовувати ті заходи впливу, які вони вважають найбільш доцільними та ефективними [18, с. 115]. Окремі вчені-адміністративісти розрізняють такі різновиди санкцій, як позитивні (заохочення за виконану роботу, скорочення строку відбування певних різновидів відповідальності) та негативні (застосування заходів примусу) [24, с. 374; 1, с. 99].

Поряд із цим, як вже зазначалося, в окремих дослідженнях ставиться питання про заміну санкцій заохоченням або іншим структурним елементом. Слід відзначити, що одним із перших, хто ставив питання про виділення заохочення в межах структури адміністративно-правової норми був О. П. Коренев, на науковій спадщині якого, як вбачається, й розвинулись ідеї про трансформацію структури відповідних галузевих норм. Так, О. П. Коренев, який хоч і виділяв санкції як елемент норми права, поряд із цим допускав наявність таких норм адміністративного права, у структурі яких окремо (поряд із санкцією, як четвертий елемент) вирізняється заохочення. Вчений-адміністративіст стверджував, що заохочення як елемент правової норми є публічним визнанням заслуг юридичної або фізичної особи у виконанні правових обов'язків або



громадського обов'язку, сформульованих в диспозиції норми. Підставою для заохочення є зазначені в нормі права дії, поведінка, які стимулюються державою [15, с. 28]. Окрім того, дослідник класифікував заохочення за ступенем визначеності – на абсолютно визначені, відносно визначені і невизначені; за побудовою – на прості і складні; за способом формулювання – на безпосередні і посилавальні [15, с. 29, 30]. Пізніше, його точку зору як правильну визнавав В. Б. Авер'янов [18, с. 113; 1, с. 102].

У цьому контексті цікавими є роздуми І. В. Болокан, яка взагалі радить відмовитися від категорії «санкція» як назви елементу норми адміністративного права, пропонуючи обрання іншого, більш нейтрального у сприйнятті слова для позначення третьої складової норми права загалом, і адміністративно-правової норми зокрема. Такою назвою, на переконання вченої, може бути «стимул», адже це відповідає сутності елементу, завдання якого – сприяти (будь-якими способами) реалізації норми, втіленню її у життя. Слово «стимул» походить з латинської «stimulus»; ним позначались: гостра палиця, якою підштовхували тварин; кіл, який встромляли у землю гострим кінцем догори для попередження шляху ворожій кінноті; у переносному значенні – спонування, заохочення, спонукальна причина. У доктринальних адміністративно-правових джерелах, як звертає увагу І.В. Болокан, щодо співвідношення понять «заохочення», «стимул», «пільга», «примус», «переконання», «покарання» наголошується, що поняття «стимул» є родовим і інтегративним, а стимулювання характеризується використанням різних чинників: заохочувальних, примусових, матеріальних, моральних, ін. [25, с. 9]. Отже, як вважає, дослідниця, вказана назва цілком є логічною як характеристики змісту третього елемента адміністративно-правової норми [26, с. 120]. У підсумку, І.В. Болокан резюмує що, стимул – це структурний елемент адміністративно-правової норми, в якому держава закріплює позитивні (заохочення, гарантії) або негативні (санкції, конкретні види впливу та примусу) наслідки реалізації або нереалізації її приписів та рекомендацій [12, с. 6; 27, с. 238].

Такий саме підхід сповідує й С. В. Шахов, який вважає обґрунтованим та логічним визнання триелементної структури адміністративно-правової норми, де поряд із гіпотезою (яка, як правило, не формулюється) та диспозицією (яка є основною складовою норми) елементом структури норми адміністративного права є саме стимул, який у свою чергу (залежно від характеру правового впливу) поділяється на заохочення та санкції. При цьому дослідник вказує, що суттєвою особливістю сучасної нормотворчої діяльності, спрямованої на підвищення ефективності адміністративно-правового регулювання, є тенденція до збільшення кількості норм із двоелементною структурою (диспозиція та стимул), де диспозитивні диспозиції та норми-заохочення превалюють над імперативними диспозиціями та нормами-санкціями відповідно [1, с. 102].

**Висновки.** Таким чином, підсумовуючи аналіз юридичної структури норми адміністративного права, відзначимо, що під останньою слід розуміти стійкий взаємозв'язок елементів (гіпотези, диспозиції, санкції), що мають узгоджений внутрішній устрій, сувору організацію та правила взаємодії, що виражається в нормативно-правових актах.

#### Список використаних джерел:

1. Шахов С. В. Норми адміністративного права: теоретико-правові аспекти ефективності : дис. ... докт. юрид. наук : 12.00.07. Дніпро, 2020. 442 с.
2. Колпаков В.К., Кузьменко О.В., Пастух І.Д., Сущенко В.Д. Курс адміністративного права України: підручник / за ред. В.В. Коваленка. К., 2012. 808 с.
3. Алфьоров С.М., Ващенко С.В., Долгополова М.М., Купін А.П. Адміністративне право. Загальна частина : навч. посіб. К., 2011. 216 с.
4. Загуменник В.І., Проценко В.В. Адміністративне право України. Збірник основних питань та відповідей (загальна частина): навч. посіб. / під заг. ред. О.Д. Крупчана. Бендери-Київ, 2012. 444 с.
5. Ківалов С.В., Біла Л.Р. Адміністративне право України : навч.-метод. посіб. Одеса, 2002. 312 с.
6. Словник базової термінології з адміністративного права : навчальний посібник / за заг. ред. Т.О. Коломоєць. К., 2010. 240 с.
7. Коваль Л.В. Адміністративне право. 3-є видання. К., 1998. 208 с.
8. Ківалов С. В. Адміністративне право: навчально-методичний посібник (для здобувачів вищої освіти денної форми навчання). С. В. Ківалова, Л. Р. Біла-Тіунова, Т. І. Білоус-Осінь. Одеса : Фенікс, 2019. 136 с.
9. Коломоєць Т.О. Адміністративне право України. Академічний курс : підручник. К., 2011. 576 с.
10. Коломоєць Т.О., Лютіков П.С., Меліхова О.Ю. Адміністративне право України : підручник / за заг. ред. Т.О. Коломоєць. К., 2012. 528 с.
11. Колпаков В.К. Адміністративне право України : підручник. К., 2000. 752 с.
12. Болокан І.В. Реалізація норм адміністративного права: проблемні питання теорії та практики : автореф. дис. ... докт. юрид. наук. Запоріжжя, 2017. 38 с.
13. Болокан І.В. Теорія реалізації норм адміністративного права : монографія. Запоріжжя, 2017. 560 с.
14. Адміністративне право України : підручник / за заг. ред. Т.О. Коломоєць. К., 2009. 528 с.
15. Коренев А.П. Нормы административного права и их применение. М., 1978. 142 с.
16. Про адміністративну процедуру: Закон України від 17 лютого 2022 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2073-20#Text>



17. Про адміністративні послуги: Закон України від 06 вересня 2012 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5203-17#Text>
18. Адміністративне право України. Академічний курс : підручник : у 2-х т. / ред. колегія : В.Б. Авер'янов (голова). Т. 1. Загальна частина. К., 2004. 584 с.
19. Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб – підприємців та громадських формувань: Закон України від 15 травня 2003 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/755-15#Text>
20. Костенко О.І. Тлумачення актів адміністративного законодавства : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Запоріжжя, 2011. 209 с.
21. Про державну службу: Закон України від 10 грудня 2015 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19#Text>.
22. Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності: Закон України від 06 вересня 2005 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2806-15#Text>
23. Адміністративне право України: словник термінів / за заг. ред. Т.О. Коломоєць, В.К. Колпакова; Держ. вищ. навч. закл. «Запорізький національний університет». К., 2014. 520 с.
24. Адміністративне право України: словник термінів / за заг. ред. Т.О. Коломоєць, В.К. Колпакова; Держ. вищ. навч. закл. «Запорізький національний університет». К., 2014. 520 с.
25. Заохочення у службовому праві: навч. посіб. / Н. О. Армаш та ін. ; за заг. ред. Т. О. Коломоєць, В. К. Колпакова. К. : Ін Юре, 2017. 360 с.
26. Болокан І.В. Реалізація норм адміністративного права: проблемні питання теорії та практики : дис. ... докт. юрид. наук : 12.00.07. Запоріжжя, 2017. 549 с.
27. Shahov S.V. Hypothesis, disposition and incentive as constituent elements of the structure of administrative norm. *Порівняльно-аналітичне право*. 2018. № 1. С. 237–239.

УДК 336.2

DOI <https://doi.org/10.32782/2521-6473.2023-2.5>

**А. В. Марущак**, кандидат юридичних наук, доцент,  
доцент кафедри конституційного, адміністративного  
та фінансового права  
Чернівецького юридичного інституту  
Національного університету «Одеська юридична академія»

## ПОДАТКОВИЙ КОНТРОЛЬ: СУТНІСТЬ, ОСОБЛИВОСТІ ТА ПРИЗНАЧЕННЯ

Податковий контроль є невід'ємною складовою ефективною фіскальною політикою країни та відіграє важливу роль у забезпеченні справедливості і економічної стабільності. Шляхом посилення прозорості та незалежності податкового контролю, можна сприяти створенню конкурентоспроможної та стабільної економічної системи, яка буде позитивно впливати на розвиток країни та підвищення життєвого рівня громадян. Актуальність вивчення податкового контролю в нинішній час важко переоцінити, оскільки це тема, яка безпосередньо стосується економічного розвитку країни, фінансової стабільності та справедливості в оподаткуванні. Важливість вивчення податкового контролю обумовлена різними чинниками. Зокрема, податки є одним із основних джерел доходів для держави, і ефективне справляння податків є вирішальним для забезпечення фінансування різних соціальних програм та розвитку інфраструктури. Вивчення податкового контролю допомагає забезпечити оптимальне справляння податків, що забезпечує стабільний економічний розвиток країни. Вивчення податкового контролю допомагає розробити ефективні стратегії та інструменти для боротьби з правопорушеннями у сфері податкових правовідносин і запобігти втратам доходів для державного бюджету.

Наукова стаття присвячена детальному огляду особливостей податкового контролю та характеристики різних аспектів, що обумовлюють важливість податкового контролю. Відзначено, що податковий контроль є саме тим ефективним інструментом, який допомагає урегулювати взаємини між державою та платниками податків. Розглянуто суб'єктів податкового контролю в Україні. Зокрема, зазначено, що суб'єктів податкового контролю можна розділити на дві групи. У першій виділити ті органи, до компетенції яких входить проведення податкового контролю, у іншій – ті, щодо яких проводиться сам контроль. Досліджено та проаналізовано Податковий кодекс України у частині визначення сутності та кола суб'єктів податкового контролю. Зацікавлено увагу на особливостях податкового контролю, серед яких: комплексність системи контролю, діджиталізація системи контролю, запровадження ризик-орієнтованого підходу, акцент на превентивні заходи, система санкцій, соціальна роль податкового контролю, посилення міжнародного співробітництва.

Ключові слова: податковий контроль, суб'єкти податкового контролю, діджиталізація системи податкового контролю, соціальна роль податкового контролю.

### **A. V. Marushchak. Tax control: essence, features and purpose**

Operational and effective tax control is an important component of the reliability of the country's financial system. It plays a key role in ensuring the balance of the state's financial condition and creating favorable conditions for the country's economic development. Tax authorities actively use various methods and tools of tax control to ensure compliance with tax legislation and its proper implementation in practice.

Tax control is an integral part of the country's effective fiscal policy and plays an important role in ensuring justice and economic stability. By strengthening the transparency and independence of tax control, it is possible to contribute to the creation of a competitive and stable economic system that will positively affect the development of the country and increase the standard of living of citizens. The relevance of the study of tax control at the present time is difficult to overestimate, since it is a topic that directly affects the economic development of the country, financial stability and fairness in taxation. The importance of studying tax control is determined by various factors. In particular, taxes are one of the main sources of revenue for the state, and effective tax administration is crucial to ensure the financing of various social programs and infrastructure development. The study of tax control helps ensure optimal tax administration, which ensures stable economic development of the country. The study of tax control helps to develop effective strategies and tools to combat offenses in the field of tax relations and prevent revenue losses for the state budget.

The scientific article is devoted to a detailed review of the features of tax control and the characteristics of various aspects that determine the importance of tax control. It was noted that tax control is precisely the effective tool that helps regulate relations between the state and taxpayers. Subjects of tax control in Ukraine are considered. In particular, it is stated that subjects of tax control can be divided into two groups. In the first one, identify those bodies whose competence includes tax control, in the other - those for which the control itself is carried out. The Tax Code of Ukraine was studied and analyzed in terms of determining the essence and scope of tax control subjects. Attention is focused on the peculiarities of tax control, including: the complexity of the control system, digitalization of the control system, the introduction of a risk-oriented approach, an emphasis on preventive measures, the system of sanctions, the social role of tax control, strengthening international cooperation.

Key words: tax control, subjects of tax control, digitization of the tax control system, social role of tax control.

**Постановка проблеми.** Оперативний та ефективний податковий контроль є важливою складовою надійності фінансової системи країни. Він виконує ключову роль у забезпеченні збалансованості фінансового стану держави та створенні сприятливих умов для економічного розвитку країни. Податкові органи активно застосовують різноманітні методи і інструменти податкового контролю для забезпечення дотримання податкового законодавства та належної його реалізації на практиці. Актуальність вивчення податкового контролю в нинішній час важко переоцінити, оскільки це тема, яка безпосередньо стосується економічного розвитку країни, фінансової стабільності та справедливості в оподаткуванні. Важливість вивчення податкового контролю обумовлена різними чинниками. Зокрема, податки є одним із основних джерел доходів для держави, і ефективне справляння податків є вирішальним для забезпечення фінансування різних соціальних програм та розвитку інфраструктури.

**Аналіз останніх досліджень та публікацій.** Тематика податкового контролю стала предметом досліджень багатьох вітчизняних науковців. Різні аспекти податкового контролю піддавались вивченню та були проаналізовані у наукових працях багатьох авторів: Т.А. Латковської, В.В. Липського, І. Литвинчука, А.С. Колісник, Н.А. Маринів та ін.

**Метою статті** є поглиблений аналіз сутності податкового контролю та дослідження основних чинників, що обумовлюють його призначення.

**Виклад основного матеріалу.** Значення податкового контролю розкривається через призму декількох аспектів.

По-перше, податковий контроль сприяє справлянню податків та формуванню дохідної частини бюджету. Це дозволяє державі забезпечити фінансування соціальних програм, інфраструктурних проєктів, проєктів освіти, охорони здоров'я та інших галузей, що сприяють загальному розвитку країни.

По-друге, податковий контроль має важливу роль у боротьбі з корупцією та незаконною діяльністю у цій сфері. Він сприяє запобіганню ухилення від сплати податків, недекларуванню доходів та інших порушень податкового законодавства. Це допомагає забезпечити рівні умови для всіх платників податків і створює довіру до системи оподаткування.

По-третє, податковий контроль сприяє створенню рівного конкурентного середовища для бізнесу. Він допомагає запобігати випадкам недобросовісної поведінки учасників фінансових відносин, таким як ухилення від сплати податків. Значна кількість платників не бажає добровільно сплачувати податки взагалі або сплачувати їх у повному обсязі, прагнучи занизити свої податкові зобов'язання або взагалі ухилитись від сплати того чи іншого податкового платежу [1]. А податковий контроль у таких випадках не лише дає змогу виявити порушення, а і запобігти їх настанню. Це сприяє розвитку підприємництва та залученню інвестицій, що позитивно впливає на економічне зростання та створення нових робочих місць. Через ефективний податковий контроль, держава може створити стабільне та прозоре бізнес-середовище, що привертатиме інвесторів та сприятиме розвитку підприємництва. Формування інвестиційної привабливості України має вирішити завдання скорочення бюджетного дефіциту та, як наслідок, якісного розвитку економіки, встановлення справедливих умов для ведення бізнесу.

Теоретична основа вивчення податкового контролю, що міститься у наукових працях вчених є досить неоднорідною. Податковий контроль може розглядатися в декількох аспектах: як функція, як елемент державного управління економікою або ж як процес чи особлива діяльність уповноважених суб'єктів [2].

Податковий контроль – це окрема складова системи управління податкової системи, що забезпечує дотримання діючого податкового законодавства з метою забезпечення грошовими ресурсами бюджету і державних цільових фондів [3].

Податковий контроль як особливий організаційно-правовий механізм можна трактувати як у широкому, так і у вузькому значенні. У широкому значенні податковий контроль охоплює всі сфери діяльності уповноважених органів, включаючи здійснення податкового обліку, податкових перевірок та інше, а також усі сфери діяльності контрольованих суб'єктів, пов'язані зі сплатою податків і зборів (облік об'єктів оподаткування, дотримання термінів і порядку сплати податків і зборів, порядок надання податкової звітності тощо) [4]. У вузькому значенні під податковим контролем розуміється тільки проведення податкових перевірок уповноваженими органами.

Вітчизняне законодавство визначає податковий контроль як систему заходів, що вживаються контролюючими органами та координуються центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну фінансову політику, з метою контролю правильності нарахування, повноти і своєчасності сплати податків і зборів, а також дотримання законодавства з питань регулювання обігу готівки, проведення розрахункових та касових операцій, патентування, ліцензування та іншого законодавства, контроль за дотриманням якого покладено на контролюючі органи [5].

Існує думка, що дане визначення податкового контролю має певний недолік, оскільки не включає у себе важливу функцію, яку виконують податкові органи під час здійснення процедури податкового контролю, а саме правильність складання та своєчасність подання податкових декларацій (розрахунків) [6].

Податковий контроль є важливою складовою економічної системи будь-якої країни. Україна, як суверенна держава, також має свою систему податкового контролю, яка включає різні суб'єкти. Ці суб'єкти

забезпечують ефективність та дотримання податкового законодавства в країні, тим самим забезпечують фінансову стабільність держави. Суб'єкти податкового контролю в Україні грають важливу роль у забезпеченні правильного функціонування податкової системи. Вони здійснюють перевірки, контролюють правильність розрахунків платників податків, сприяють виявленню податкових порушень та забезпечують дотримання податкового законодавства.

Суб'єктів податкового контролю можна розділити на дві групи. У першій виділити ті органи, до компетенції яких входить проведення податкового контролю, у іншій – ті, щодо яких проводиться сам контроль.

Деякі науковці пропонують виділяти ще третю групу – допоміжні суб'єкти або факультативні. До неї відносять таких осіб та органи, що беруть участь у заходах пов'язаних із здійсненням податкового контролю, але не як контролюючий суб'єкт чи суб'єкт щодо якого здійснюється сам контроль безпосередньо. Тобто, мова йде про експертів, перекладачів тощо. Вказані суб'єкти відіграють допоміжну роль і своїми діями сприяють виникненню та розвитку податкових правовідносин у сфері контролю.

Відповідно до Податкового кодексу України, а саме ст. 41 Контролюючими органами є:

– податкові органи (центральный орган виконавчої влади, що реалізує державну податкову політику, його територіальні органи) – щодо дотримання законодавства з питань оподаткування, законодавства з питань сплати єдиного внеску, а також щодо дотримання іншого законодавства, контроль за виконанням якого покладено на центральный орган виконавчої влади, що реалізує державну податкову політику, чи його територіальні органи;

– митні органи (центральный орган виконавчої влади, що реалізує державну митну політику, його територіальні органи) – щодо дотримання законодавства з питань митної справи та оподаткування митом, акцизним податком, податком на додану вартість, іншими податками та зборами, які відповідно до податкового, митного та іншого законодавства справляються у зв'язку із ввезенням (пересиланням) товарів на митну територію України або територію вільної митної зони або вивезенням (пересиланням) товарів з митної території України або території вільної митної зони [5].

Перелік контролюючих органів в Україні включає органи, що наділені відповідною предметною компетенцією у сфері оподаткування, а їх статус визначається з урахуванням принципу розмежування цієї компетенції [7].

Окрім контролюючих органів законодавець у даній статті передбачає також і органи стягнення: органами стягнення є виключно контролюючі органи, визначені підпунктом 41.1.1 ПКУ, уповноважені здійснювати заходи щодо забезпечення погашення податкового боргу та недоїмки зі сплати єдиного внеску у межах повноважень, а також державні виконавці в межах своїх повноважень [5].

Серед органів державної влади, основними суб'єктами податкового контролю можна назвати Державну податкову службу України (ДПС). Вона відповідає за збір податків та забезпечення їх відповідності законодавству. ДПС має повноваження проводити перевірки платників податків, контролювати правильність розрахунків та надання фінансової звітності.

В Україні податковий контроль має свої особливості, які впливають з характеру податкової системи та специфіки вітчизняного законодавства. Основні особливості податкового контролю в Україні полягають у наступному.

– комплексність системи контролю. Податковий контроль в Україні здійснюється багатьма органами і це забезпечує комплексний підхід до контролю та більш ефективне виявлення порушень.

– діджиталізація системи контролю. Мова йде про електронну систему звітності. Україна активно розвиває та вдосконалює систему податкового контролю, впроваджуючи нові технології та підходи. Наразі активно впроваджується електронна система звітності, що дозволяє автоматизувати процеси обліку та контролю за податками. Платники податків подають електронні звіти та ведуть облік у спеціальних електронних системах, що спрощує контроль та зменшує можливість помилок. Загалом, діджиталізація у цій сфері впливає на покращення аналітичних засобів.

– запровадження ризик-орієнтованого підходу. Податковий контроль в Україні стає все більше ризик-орієнтованим, що означає, що контроль спрямовується на суб'єкти, які мають високий ризик можливості порушень у сфері податкового законодавства. Це дозволяє зосередити ресурси та зусилля на тих платниках податків, які найбільш схильні до порушень законодавства, тим самим забезпечуючи ефективність і економію ресурсів контролю. Взаємовідносини між суб'єктами господарювання та контролюючими органами мають бути максимально гнучкими й реалізовуватись у формі державно-приватного партнерства, бо саме такий підхід дозволить зробити такі відносини максимально прозорими та відкритими і, як наслідок, дозволить вивести з тіні ще більше платників податків й збільшити суми доходів до бюджетів [8].

– акцент на превентивні заходи. Однією з особливостей податкового контролю в Україні є посилення превентивних заходів. Податкові органи проводять податкові консультації для платників податків з метою усвідомлення ними правил та вимог податкового законодавства. Це допомагає зменшити кількість порушень і сприяє встановленню позитивного діалогу між податковими органами та платниками податків.

– система санкцій. Україна активно вдосконалює систему санкцій для порушників податкового законодавства. Запровадження більш жорстких штрафів має запобігальний ефект і сприяє відповідальному ставленню платників податків.



– соціальна роль податкового контролю. Податковий контроль допомагає забезпечити справедливий розподіл податкових навантажень між різними верствами населення та підприємствами. Шляхом контролю за правильністю обчислення, нарахування та сплати податків, уряд може забезпечити соціальну справедливість. Крім того, ефективний податковий контроль дозволяє підтримувати соціальні програми та допомагає уряду забезпечити соціальний захист населення.

– посилення міжнародного співробітництва: Україна активно взаємодіє з міжнародними організаціями та партнерами з питань податкового контролю. Це включає співпрацю з Міжнародним валютним фондом (МВФ), Організацією економічного співробітництва і розвитку (ОЕСР), Європейським союзом та іншими. Така співпраця дозволяє впроваджувати міжнародні стандарти і найкращі практики в сфері податкового контролю, а також обмінюватися інформацією та досвідом з іншими країнами. Тобто у системі податкового контролю присутні елементи глобалізації. Основна проблема гармонізації оподаткування полягає в узгодженні інтересів суб'єктів на рівні окремої держави у нерозривному взаємозв'язку з міжнародними тенденціями фіскалу [9].

**Висновки.** Таким чином, значення податкового контролю для держави полягає в забезпеченні фінансової стабільності, створенні рівних умов для бізнесу, соціальній справедливості, євроінтеграції, попередженні правопорушень у фінансовій сфері, дотриманні податкового законодавства. Вдосконалення системи податкового контролю є важливим завданням для розвитку країни та покращення життя її громадян. Однією з форм вдосконалення податкового контролю є взаємодія органів податкової служби з аудиторськими фірмами при здійсненні перевірок. Аудитори мають досить широкі знання обліку, господарської діяльності, практичні навички, що дозволить при здійсненні перевірок легше й повніше відобразити стан об'єкта, що перевіряється [10].

Особливості податкового контролю в Україні спрямовані на створення справедливого та прозорого податкового середовища, яке сприяє економічному розвитку країни, залученню інвестицій та підтримці довіри платників податків. Це важлива складова розвитку України в контексті євроінтеграції та глобальних економічних викликів.

Разом із зміцненням податкового контролю, Україна також зосереджується на спрощенні податкового законодавства та процедур. Це включає спрощення процедур подання звітності та оплати податків, а також забезпечення однозначності законодавчих норм.

Одним із пріоритетних завдань у сфері податкового контролю, що обумовлюють його значення для держави є створення антикорупційних механізмів, забезпечення прозорості та відповідальності податкових органів. Це допомагає зменшити можливість корупційних діянь, забезпечує довіру до податкової системи та покращує інвестиційний клімат.

#### Список використаних джерел:

1. Ліпський В.В. Податковий контроль: загальна характеристика. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. Серія : Право. 2016. Вип. 38(1). С. 180–183.
2. Маринів Н. А. Податковий контроль як складник фінансового контролю: публічно-правовий аспект. *Visegrad Journal on Human Rights*. 2016. № 5/2. С. 86–91.
3. П. Ю. Буряк, Б. А. Карпінський, Н. С. Залуцька. Податковий контроль. К. : ХайТек Прес, 2007. С. 34.
4. Литвинчук І. Податковий контроль: напрями удосконалення. *Вісник ЖДТУ*. 2016. № 2. С. 19–24.
5. Податковий кодекс України: Закон від 02.12.2010 № 2755-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2755-17#n1445>
6. Найденко О. Є. Податковий контроль : навчальний посібник. Х. : Вид. ХНЕУ, 2012. 224 с.
7. К.Ф. Ковальчук, Л.В. Петрова. Актуальні питання вдосконалення податкового контролю в Україні. *Економічний вісник*. 2017. №4. С. 100–106.
8. Колісник А. С. Правове регулювання податкового контролю в Україні: сучасний стан та вектори розвитку. *Цифрові трансформації України 2020: виклики та реалії*: зб. наук. пр. НДІ ПЗІР НАПрН України № 1 за матеріалами круглого столу, 18 вересня 2020 р. Харків : НДІ ПЗІР НАПрН України, 2020. С. 74–80.
9. Латковська Т. А. Напрями гармонізації податку на прибуток до вимог Європейського Союзу . *Наукові праці Національного університету «Одеська юридична академія»*. Одеса : Видавничий дім «Гельветика», 2021. Т. 28. С. 69–79.
10. Насипайко Д. С., К. В. Самсонова. Податковий контроль в Україні : особливості та шляхи вдосконалення. *Наукові записки* : зб. наук. пр. Кіровоград : КНТУ, 2012. Вип. 12, ч. 1. С. 80–83.

# ПРОБЛЕМИ ПРАВООХОРОННОЇ ТА ПРАВОЗАХИСНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ

УДК 343.4

DOI <https://doi.org/10.32782/2521-6473.2023-2.6>

**В. В. Ворожбіт-Горбатюк**, доктор педагогічних наук, професор,  
старший науковий співробітник відділу дослідження проблем  
кримінально-виконавчого права  
Науково-дослідного інституту вивчення проблем злочинності  
імені академіка В. В. Сташиса  
Національної академії правових наук України

## ВЕБІНАР ЯК ФОРМА ОРГАНІЗАЦІЇ НАВЧАННЯ І КОНСУЛЬТАЦІЙНОЇ ПІДТРИМКИ НЕПОВНОЛІТНІХ ОСІБ, ЗАСУДЖЕНИХ ДО ОБМЕЖЕННЯ/ПОЗБАВЛЕННЯ ВОЛІ

*Метою публікації визначено: розкрити особливості організації і проведення вебінару як форми інтенсивної практики організації викладання і консультативної підтримки неповнолітніх осіб, засуджених до обмеження/позбавлення волі.*

*Серед нових завдань соціально-виховної роботи в організації інтелектуальних занять неповнолітніх осіб, засуджених до обмеження/позбавлення волі важливе значення посідає проблема формування системного критичного мислення. Педагог-вихователь у контексті викликів сьогодення має на підставі свідомого осмислення дидактичного матеріалу освітньої компоненти з конкретної теми формувати здатність такого здобувача освіти до пошуку, оброблення та аналізу інформації з різних джерел, здатність вчитися та оволодівати знаннями, критично осмислювати і творчо використовувати набуті знання у новій ситуації. У статті приділено увагу використанню такої форми, як вебінар. Вебінар як форма змішаного чи онлайн навчання. Вебінар означає семінар, проведений з використанням мережевих ресурсів. У статті наголошено, що вебінар реалізує навчальні і розвивальні цілі не лише змістом, але й форматом організації, процедурами підготовчих етапів його проведення тощо.*

*Вебінар, як і семінар, передбачає інтерактивність у спілкуванні учасників. Така інтерактивність може бути запланованою у канві виступу спікера (головного доповідача, викладача чи здобувача). Також інтерактив учасників можливий у формі спічу за основною темою. У такому випадку заздалегідь учасники мають бути повідомлені про необхідність завчасної підготовки, вимоги дотримання регламенту і правил синхронного комунікування. Також інтерактивність учасників вебінару може відбуватися через реакції, чат зустрічі, найзручніша для організатора вебінару.*

*У статті акцентовано увагу на можливостях вебінарів для способів розширення соціально-педагогічних послуг. Наприклад: індивідуальний корекційний супровід процесу відновлення знань і загальних компетентностей з орієнтування в нових умовах життєдіяльності під час провадженого воєнного стану, індивідуальне чи групове консультування щодо формування в особи, яка відбуває чи відбула покарання у виді обмеження волі або позбавлення волі на певний строк, правомірної соціальної поведінки, інформування таких осіб відомостями про соціальну рекламу, національну фільмографію, літературними джерелами патріотичного спрямування, заходами, спрямованими на утвердження національної ідентичності і свідомої громадянської позиції. Для стабілізації психо-емоційного стану таких осіб важливо чітко об'єктивувати сферу потреб і ресурси їх задоволення в умовах реального часу і специфіки воєнного стану, надавати чіткі, прості консультації щодо збереження і поповнення ресурсу психологічної стійкості у складних життєвих обставинах. Щодо організації відпочинку і дозвілля, то соціально-педагогічні послуги у цій площині можуть бути спрямовані на інформування і долучення до соціально значимого волонтерства, громадських робіт з відновлення життєдіяльності установи, громади. У статті наголошено, що саме активація громадянської позиції сприятиме формуванню правомірної соціально цінної поведінки неповнолітніх осіб, засуджених до обмеження/позбавлення волі.*

*Ключові слова: вебінар, кримінально-виконавче право, навчання, виховання, соціально-педагогічна послуга, психологічна підтримка, місця несвободи, обмеження/позбавлення волі.*

***V. V. Vorozhbit-Horbatyuk. Webinar as a form of organizing training and consulting support for juvenile persons condemned to restriction/deprivation of liberty***

*The purpose of the publication is defined as: to reveal the peculiarities of organizing and holding a webinar as a form of intensive practice of organizing teaching and consulting support for minors sentenced to restriction/deprivation of liberty.*

*Among the new tasks of social and educational work in the organization of intellectual activities of minors sentenced to restriction/deprivation of freedom, the problem of forming systemic critical thinking is of great importance. A teacher-educator*

© **В. В. Ворожбіт-Горбатюк, 2023**

*in the context of today's challenges must, on the basis of a conscious understanding of the didactic material of the educational component on a specific topic, form the ability of such an education seeker to find, process and analyze information from various sources, the ability to learn and master knowledge, critically interpret and creatively use the acquired knowledge in a new situation. The article focuses on the use of such a form as a webinar. Webinar as a form of hybrid or online learning. It is common knowledge that this very word was formed as a result of the combination of the words "seminar" and "web". That is, a webinar means a seminar conducted using network resources. The article emphasizes that the webinar realizes educational and developmental goals not only with its content, but also with its organizational format, procedures for the preparatory stages of its implementation, etc.*

*A webinar, like a seminar, involves interactivity in the communication of participants. Such interactivity can be planned in the outline of the speech of the speaker (keynote speaker, teacher or awardee). Also, participants' interaction is possible in the form of a speech on the main topic. In this case, the participants must be informed in advance about the need for advance preparation, the requirement to comply with the regulations and rules of synchronous communication. Also, the interactivity of the webinar participants can take place through reactions, chat meetings. The latest version of the interactive is usually the most convenient for the speaker - the organizer of the webinar.*

*The article focuses on the possibilities of webinars for ways of expanding socio-pedagogical services. For example: individual correctional support for the process of restoring knowledge and general competences for orientation in new conditions of life during martial law, individual or group counseling on the formation of a person who is serving or has served a sentence in the form of restriction of liberty or deprivation of liberty for a certain period of time, legitimate social behavior, informing such persons with information about social advertising, national filmography, literary sources of patriotic orientation, measures aimed at establishing national identity and a conscious civic position. In order to stabilize the psycho-emotional state of such persons, it is important to clearly objectify the scope of needs and the resources for their satisfaction in real-time conditions and the specifics of a state of war, to provide clear, simple consultations on preserving and replenishing the resource of psychological stability in difficult life circumstances. Regarding the organization of recreation and leisure, social and pedagogical services in this area can be aimed at informing and engaging in socially significant volunteering, public works to restore the vitality of the institution, community. The article emphasizes that the activation of the civil position will contribute to the formation of legitimate socially valuable behavior of minors sentenced to restriction/deprivation of liberty.*

*Key words: webinar, criminal enforcement law, training, education, social and pedagogical service, psychological support, places of deprivation of liberty, restriction/deprivation of liberty.*

**Постановка проблеми.** Трансформаційні процеси, які відбуваються сьогодні в кримінально-виконавчому праві, акцентують увагу на імплементації світових і європейських стандартів гуманістичного базису права. Про це наголошено у Керівних принципах Комітету міністрів Ради Європи щодо правосуддя, дружнього до дітей від 17.11.2010 р. [4]. Також заявлена у назві статті тема покликана реалізувати позиції, викладені у Національній стратегії у сфері прав людини, що було затверджено 24 березня 2021 року Указом Президента України № 119/2021 [6], Цілям сталого розвитку України на період до 2030 року, затверджено Указом Президента України 30 вересня 2019 року № 722/2019, зокрема п. 16 передбачає сприяння побудові миролюбного і відкритого суспільства в інтересах сталого розвитку, створення ефективних інституцій на всіх рівнях [12]. Одним із значущих напрямів фундаментальної теми «Дотримання прав людини при виконанні покарань і поведженні із засудженими в Україні», яка реалізується в Науково-дослідному інституті вивчення проблем злочинності імені академіка В.В. Сташиса НАПрНУ (номер державної реєстрації УкрІНТЕІ 0121U114397) [7], визначено конкретизацію пріоритетних напрямів реформування кримінально-виконавчої діяльності, розробка пропозицій щодо впровадження ефективних програм та інструментів для соціально-виховної та психологічної роботи із засудженими [7]. Доволі затребуваним і широким застосуванням з-поміж трендів сучасного науково-педагогічного дискурсу є використання інноваційних освітніх технологій, до яких належить надзвичайно популярні вебіари. Потенціал вебінарів у статті розкрито контекстно основоположних концептів, викладених у Законі України «Про основні засади державної політики у сфері утвердження української національної та громадянської ідентичності» (2022) [2].

**Аналіз останніх досліджень та публікацій.** У цій публікації ми послуговувалися результатами наукових висновків фахівців (І. Яковець [13], А. Мукшименко, К. Автухов [11], О. Суліма [9], ін.), які розробляють проблематику реалізації прав неповнолітніх осіб, засуджених до обмеження/позбавлення волі. Методологічний концепт цієї публікації визначено на підставі аналізу висновків і пропозицій дослідників проблеми використання інноваційних та інтенсивних технологій у закладах вищої освіти, а саме: авторські практики [3].

**Мета цієї публікації** – розкрити особливості організації і проведення вебінару як форми організації викладання і консультаційної підтримки неповнолітніх осіб, засуджених до обмеження/позбавлення волі. Завдання, відповідно, конкретизовано таким чином: визначити потенціал вебінарів в організації інтелектуальних занять неповнолітніх осіб, засуджених до обмеження/позбавлення волі для формування системного критичного мислення, формування національної і громадянської ідентичності.

**Виклад основного матеріалу.** У контексті викликів сьогодення важлива мета соціально-виховної роботи і консультаційної підтримки неповнолітніх осіб, засуджених до обмеження/позбавлення волі: на підставі свідомого осмислення дидактичного матеріалу освітньої компоненти з конкретної теми формувати



здатність здобувача – неповнолітньої особи, засудженої до обмеження/позбавлення волі, до пошуку, оброблення та аналізу інформації з різних джерел, здатність вчитися та оволодівати знаннями самостійно, критично осмислювати і використовувати набуті знання у новій ситуації. Саме для досягнення такої комплексної мети використовують вебінар як форму змішаного чи онлайн навчання. Загальновідомо, що саме це слово утворено внаслідок сполучення слів «семінар» і «веб». Тобто, вебінар є семінаром, що проводиться з використанням мережевих ресурсів і гаджетів. Вебінар реалізує навчальні і розвивальні цілі не лише змістом, але й форматом організації, процедурами підготовчих етапів його проведення.

Вебінар передбачає інтерактив спілкування усіх його учасників [1]. Такий інтерактив з огляду на специфіку, визначену у змісті Постанови КМУ № 526 від 25 червня 2020 р. Про затвердження Порядку організації здобуття повної загальної середньої освіти засудженими до позбавлення волі на певний строк або довічного позбавлення волі, а також неповнолітніми особами, взятими під варту [10], частиною 1 статті 126 Кримінально-виконавчого кодексу України [6].

Вивчення вказаних документів, видань, в яких викладено процесуальні аспекти організації освітнього процесу в умовах провадженого в Україні воєнного стану засвідчило, що на теперішній час питання реалізації права на освіту неповнолітніх осіб в умовах обмеження/позбавлення волі фактично витіснили питання безпекових умов і забезпечення невідкладної медичної допомоги. Уважаємо, що в контексті проблеми, що презентована у цій публікації, саме вебінари сприятимуть вирішенню низки викликів в організації викладання і консультативної підтримки неповнолітніх осіб, засуджених до обмеження/позбавлення волі, зокрема для формування критичного мислення, здійснення систематичної психолого-педагогічної підтримки, соціально-виховного супроводу таких осіб. На наш погляд, під час підготовки і проведення вебінарів за участю представників психологічних, соціальних служб, освітян є прекрасна можливість синтезувати на потребу часу політико-правові норми уніфікації ціннісних орієнтацій суспільства і соціального забезпечення його захисту в аспекті рівного права на загальну освіту засуджених і неповнолітніх осіб, узятих під варту, відповідно до задекларованих дескрипторів якості і сучасних трендів освіти. Також вебінари за участю представників закладів освіти, науковців сприятиме підвищенню якості підготовки педагогічних працівників, здатних на високому рівні здійснювати психолого-педагогічний супровід, методичну, організаційну і консультативну підтримку працівників установ виконання покарань, центрів пробації, соціально-психологічних служб на основі фаліситації і соціального партнерства. Вебінари є невід'ємним складником соціальних, просвітницьких проєктів, мета яких передбачає розроблення ефективних форм ресоціалізації неповнолітніх осіб в умовах обмеження/позбавлення волі, роботи центрів профорієнтації, планування і розвитку кар'єри, хабів виробничого і професійного навчання неповнолітніх осіб відповідно до актуальних потреб економіки України у контексті чинного нормативно-правового поля України.

Вебінари дають змогу для створення спільноти однодумців під час розроблення і втілення в практику освітніх програм та інструментів наздоганяючого навчання, відновлювального навчання для неповнолітніх осіб в умовах обмеження/позбавлення волі з урахування контексту обмежувальних заходів і режимних моментів перебування в місцях несвободи. Така форма організації навчання відкриває перспективи для активностей піклувальних рад представників органів державної влади, органів місцевого самоврядування, громадських організацій, що за статтею 149 Кримінально-виконавчого кодексу України сприяють реалізації права на освіту неповнолітніх осіб в умовах обмеження/позбавлення волі в реаліях сьогодення [6].

Для успішного проведення вебінару важливо дотримуватися логіки підготовки і реалізації дидактичного задуму. Планування і повідомлення про вебінар передбачає визначення теми (зрозумілої для усіх, простої у формулюванні, актуальної для потенційних учасників). Наступний крок: визначення мети і головуючого спікера, кола учасників, які спроможні втілити визначену мету. Наступний крок: визначення часу проведення, хронометражу ключових етапів вебінару. Варто продумати, які технічні і цифрові застосунки необхідні учасникам, чи обізнані учасники з процесуальними аспектами ведення вебінару онлайн (вимикання мікрофонів, вмикання, налаштування камери, користування загальним і особистим чатом, таймінг виступів і способи заявлення про бажання долучитися до обговорення). Корисно провести коротку репетицію технічних моментів, що значно полегшить проведення самого вебінару, важливо використовувати ті гаджети, які плануються використати і під час самого вебінару. Наступний другий етап – підготовка програми вебінару. В програмі стисло визначити, які компетентності формуватимуться, які нові поняття, терміни, категорії із заявленої мети будуть розглянуті під час вебінару, а що можна опанувати в супровідних допоміжних матеріалах. У програмі вебінару доцільно прописати правила підключення і особливі побажання від спікера, якщо такі є. Це, може бути пропозиція для учасників час від часу давати реакцію у вигляді якогось знаку в чаті під час вебінару, використовувати опцію «піднята рука», завчасно надати алгоритм щодо дій в умовах форс-мажору. Програма по суті це план зустрічі з використанням мережевих ресурсів. Корисно визначити очікувані результати і спосіб їх самооцінки учасниками вебінару, шлях зворотного зв'язку, контактування із спікером після проведення вебінару. Третій етап – змістове забезпечення вебінару. Це можуть бути короткі тези, резюме виступу спікера чи спікерів, презентаційний матеріал, додаткові навчальні матеріали для самопідготовки. Також вебінар може бути записаний, а для слухачів надано доступ для його перегляду за потребою. Варто зауважити, що про слід подбати завчасно, попередити про запис чи відсутність



такого. Четвертий етап – проведення вебінару, підключення і фіксація присутніх онлайн учасників, запуск презентаційного матеріалу. Коротке обговорення теми у стилі Q-A з попередньо виголошеним регламентом. Таким чином під час вебінару учасники можуть продемонструвати рівень розвитку критичного мислення, самостійності суджень, не порушуючи правил, визначених Порядком організації здобуття повної загальної середньої освіти засудженими до позбавлення волі на певний строк або довічного позбавлення волі, а також неповнолітніми особами, взятими під варту [10].

Для стабілізації психо-емоційного стану неповнолітніх осіб під час вебінару можна надавати загальні психологічні консультації щодо збереження і поповнення ресурсу психологічної стійкості. Щодо організації відпочинку і дозвілля, то у цій площині можна спрямувати їхню увагу на долучення до соціально значимого волонтерства, громадських робіт, інших форм правомірної соціально цінної поведінки.

**Висновки і перспективи.** Отже, з-поміж переваг вебінару варто визначити відносну простоту підготовки і проведення, невисоку собівартість, максимальну схожість синхронного онлайн навчального комунікування з навчанням в реальних умовах, інформаційна насиченість і активність учасників у режимі реального часу. Розкрито поетапно організацію і проведення вебінару як форми навчання і консультаційної підтримки неповнолітніх осіб, засуджених до обмеження/позбавлення волі. Зазначено переваги вебінарів для формування системного критичного мислення, формування національної і громадянської ідентичності неповнолітніх осіб, засуджених до обмеження/позбавлення волі.

Перспективою подальшої розробки проблеми вбачаємо в ініціюванні оновлення чинного Порядку організації здобуття повної загальної середньої освіти засудженими до позбавлення волі на певний строк або довічного позбавлення волі, а також неповнолітніми особами, взятими під варту, зокрема в частині організації онлайн навчальних і консультаційних комунікацій (синхронно і асинхронно).

### Список використаних джерел:

1. Вебінар як форма інтерактивного навчання. (2014). URL : <https://osvita.ua/vnz/43979>
2. Закон України Про основні засади державної політики у сфері утвердження української національної та громадянської ідентичності. (2022). URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2834-20#Text>
3. Інноваційні технології навчання: Навч. посібн. [Кол. авторів; відп. ред. Бахтіярова Х.Ш.; наук. ред. Арістова А.В.; упорядн. словника Волобуєва С.В.]. К. : НТУ, 2017. 172 с.
4. Керівні принципи Комітету міністрів Ради Європи щодо правосуддя, дружнього до дітей від 17.11.2010 р. URL : [16804c2188 \(coe.int\)](https://www.coe.int/t/t09/legislation/conventions/20101117/17112010.pdf)
5. Кримінально-виконавчий кодекс України. *Відомості Верховної Ради України*, 2004, № 3–4, ст. 21. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1129-15#Text>
6. Указ Президента України Про Національну стратегію у сфері прав людини (Прийняття від 24.03.2021). <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/119/2021#Text>
7. Науково-дослідний інститут вивчення проблем злочинності імені академіка В.В. Сташиса НАПрНУ. (2023). <https://ivpz.kh.ua>
8. Новітні методики викладання галузевих юридичних дисциплін: на шляху вдосконалення якості національної вищої освіти. (2020). URL : <https://law.chnu.edu.ua/novitni-metodyky-vykladannia-haluzevykh-yurydychnykh-dystsyplin/>
9. Підготовка до звільнення осіб, які відбувають покарання у виді обмеження або позбавлення волі на певний строк, у тому числі неповнолітніх: методичний посібник [Вовк В.М., Журавель Т.В., Калівошко В.М. та інші]; за заг. ред. Т.В. Журавель, Ю.В. Пилипас. К. : «Версо-04», 2012. 168 с.
10. Порядку організації здобуття повної загальної середньої освіти засудженими до позбавлення волі на певний строк або довічного позбавлення волі, а також неповнолітніми особами, взятими під варту
11. Правовий порадник для засуджених до позбавлення волі. Алла Мукшменко, Костянтин Автухов та Ерік Сванідзе. 2016. URL : <file:///C:/Users/GAV1969/Desktop/Know%20your%20rights%20UKR%202016.pdf>
12. Указ Президента України Про Цілі сталого розвитку України на період до 2030 року (Прийняття від 30.09.2019). <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/722/2019#Text>
13. Яковець І. С. Захист прав засуджених в умовах воєнного стану та активних бойових дій. *Злочинність і протидія їй в умовах війни: глобальний, регіональний та національний виміри* : зб. тез доп. наук.-практ. конф. (м. Вінниця, 12 квіт. 2023 р.) МВС України, Харків. нац. ун-т внутр. справ ; Кримінол. асоц. України ; Наук. парк «Наука та безпека». Вінниця : ХНУВС, 2023. С. 273–276.

УДК 343.85

DOI <https://doi.org/10.32782/2521-6473.2023-2.7>

**І. А. Федчак**, кандидат юридичних наук, доцент,  
доцент кафедри оперативно-розшукової діяльності  
Львівського державного університету внутрішніх справ

### **ХАРАКТЕРИСТИКА КЕРІВНИХ ПРИНЦИПІВ РЕАЛІЗАЦІЇ МОДЕЛІ ПРАВООХОРОННОЇ ДІЯЛЬНОСТІ НА ОСНОВІ ДАНИХ (DATA-DRIVEN APPROACHES TO CRIME AND TRAFFIC SAFETY / DDACTS)**

Статтю присвячено дослідженню змісту керівних принципів реалізації моделі правоохоронної діяльності на основі даних (DDACTS) у діяльності правоохоронних органів щодо запобігання поширенню кримінальної активності. Констатовано, що проактивна модель правоохоронної діяльності на основі даних (DDACTS) складається з послідовної реалізації семи керівних принципів, які забезпечують ефективну практику реалізації своєї місії співробітниками правоохоронних органів: участь партнерів та зацікавлених сторін; збір даних; аналіз даних; стратегічні операції; обмін інформацією та пропаганда; моніторинг, оцінка та коригування, а також оцінка результатів.

Визначено, що розбудова діяльності із запровадження моделі правоохоронної діяльності на основі даних (DDACTS) починається з побудови партнерських відносин із зацікавленими представниками громад для встановлення та підтримання безпечного режиму автомобільного руху з високою видимістю правоохоронної присутності. Зібрані та проаналізовані дані про стан справ у сфері дорожнього руху використовуються для розробки оперативних та стратегічних планів контрзаходів. Така діяльність супроводжується постійним моніторингом якості реалізації запланованих заходів. Результати такого моніторингу повідомляються усім суб'єктам, які мають відношення до реалізації моделі DDACTS, у випадку потреби проводиться коригування визначених для реалізації моделі DDACTS дій.

Установлено, що застосування керівних принципів реалізації моделі правоохоронної діяльності на основі даних (DDACTS) дозволяє взяти достатніх заходів для нейтралізації детермінуючих протиправну поведінку характеристик місця або місцевості, що у підсумку дозволяє досягати значного підвищення рівня ефективності профілактичних заходів та більш ціленаправлено та дієво використовувати обмежені правоохоронні ресурси.

Ключові слова: керівні принципи, правоохоронна діяльність, проактивність, запобігання, кримінальне правопорушення, місце, дані, дорожньо-транспортні пригоди, кримінальна активність.

#### **I. A. Fedchak. Characterization of the guiding principles of the implementation of the law enforcement activity model based on data (Data-Driven Approaches to Crime and Traffic Safety / DDACTS)**

The article is devoted to the study of the content of the guidelines for the implementation of the data-based law enforcement activity model (DDACTS) in the activities of law enforcement agencies to prevent the spread of criminal activity. It has been established that the proactive data-driven law enforcement model (DDACTS) consists of the consistent implementation of seven guiding principles that ensure the effective practice of the implementation of their mission by law enforcement officers: the participation of partners and stakeholders; data collection; data analysis; strategic operations; exchange of information and advocacy; monitoring, evaluation and adjustment, and evaluation of results.

It was determined that the development of data-driven law enforcement activities (DDACTS) begins with building partnerships with interested community representatives to establish and maintain a safe traffic regime with a high visibility law enforcement presence. Collected and analyzed data on the state of affairs in the field of traffic is used to develop operational and strategic plans for countermeasures. Such activity is accompanied by constant monitoring of the quality of implementation of planned activities. The results of such monitoring are communicated to all subjects related to the implementation of the DDACTS model, and if necessary, the actions defined for the implementation of the DDACTS model are adjusted.

It was established that the application of the guidelines for the implementation of the data-based law enforcement activity model (DDACTS) allows taking sufficient measures to neutralize the characteristics of a place or area that determine illegal behavior; which ultimately allows to achieve a significant increase in the level of effectiveness of preventive measures and to use limited law enforcement resources more purposefully and effectively.

Key words: guidelines, law enforcement activity, proactiveness, prevention, criminal offense, location, data, traffic accidents, criminal activity.

**Постановка проблеми.** Як відомо, прояви протиправної поведінки є можливими через поєднання трьох чинників: мотивованого злочинця, незахищеної жертви та відповідного місця, характеристики якого дозволяють сформулювати порушнику переконання у можливості залишитись невикритим. Заходи запобіжного характеру (профілактичні заходи) передбачають застосування ресурсів правоохоронних органів до усіх цих трьох складових, поєднання яких створює високу вірогідність виникнення протиправної поведінки. Слід зазначити, що практика правоохоронної діяльності сформована таким чином, що першочерговими пріоритетами упереджувальної діяльності вбачаються у впливі на особу, поведінка якої свідчить про високу

ймовірність вчинення нею протиправних дій та на особу, якій властива висока міра віктимності. Разом з тим, окремі місця також володіють сталими детермінуючими протиправну поведінку характеристиками, проте такі характеристики вкрай рідко приймаються до уваги співробітниками правоохоронних органів. Місцевість як детермінуючий протиправну поведінку чинник вкрай рідко стає предметом і наукових досліджень. Проактивна модель правоохоронної діяльності на основі даних (DDACTS), що розроблена та активно запроваджувана у профілактичну діяльність правоохоронних органів зарубіжних країн місцевість, або місце поєднання кримінальних правопорушень та дорожньо-транспортних пригод вбачає як основний детермінуючий протиправну поведінку фактор та як основне джерело відомостей для застосування контрзаходів. Модель базується концептуальних та науково-практичних аспектах функціонування, складовою частиною яких є керівні принципи правоохоронної діяльності на основі даних (DDACTS). Дослідження таких принципів та їх імплементація у проактивну правоохоронну діяльність правоохоронних органів України є суттєвим резервом підвищення ефективності профілактичної діяльності.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Концептуальні та науково-практичні аспекти проактивної моделі правоохоронної діяльності, яка причину скопчень кримінальних проявів та дорожньо-транспортних пригод вбачає у місцевості як базовій криминологічній детермінанті досліджували переважно зарубіжні вчені, зокрема: M. Bina, F. Graziano, S. Bonino [1], Ch. Brace, M. Whelan, B. Clark, J. Oxley [2], M. Junger, R. West, R. Timman [3], та ряд інших вчених. Вітчизняні вчені досліджували переважно способи картографування злочинності: А. Бова [4], О. Манжай, А. Потильчак [5], О. Бугера [6] А. Бабенко [7] та інші, проте комплексних наукових досліджень саме керівних принципів реалізації моделі правоохоронної діяльності на основі даних (DDACTS) проведено не було.

**Метою статті** є дослідження та висвітлення характеристик керівних принципів реалізації проактивної моделі правоохоронної діяльності на основі даних (DDACTS).

**Виклад основного матеріалу.** Модель здійснення правоохоронної діяльності на основі даних (DDACTS) у широкому значенні базується на зібраних та проаналізованих даних з конкретних місць у яких спостерігається поєднання кримінальних правопорушень та дорожньо-транспортних пригод для визначення місць концентрації кримінальної активності «гарячих точок» з метою підготовки найбільш ефективних відповідей (застосування сил та засобів) для стабілізації криминогенної ситуації.

Перш ніж характеризувати керівні принципи реалізації моделі правоохоронної діяльності на основі даних (DDACTS) слід визначитись із тим, що слід розуміти під поняттям «принцип» як наукової категорії. Загалом категорія «принцип» походить від французького слова “*principe*” і латинського – “*principium*” [8, с. 60] – (основа, начало). Короткий тлумачний словник української мови визначає, що за змістом наповненням такі терміни є тотожними та означають початок чогось; те, що лежить в основі деякої сукупності фактів або знань зі збереженням первинного відтінку [9, с. 214]. У новому Тлумачному словнику з української мови вказують, що «принцип» – це переконання, норма, правило, яким керується хто-небудь у житті, поведінці, канон [10, с. 899]. Модель правоохоронної діяльності на основі даних (DDACTS) містить сім керівних принципів, які забезпечують ефективну практику реалізації своєї місії співробітниками поліції. До таких принципів відносяться: 1) участь партнерів та зацікавлених сторін; 2) збір даних; 3) аналіз даних; 4) стратегічні операції; 5) обмін інформацією та пропаганда; 6) моніторинг, оцінка та коригування 7) результати.

Участь партнерів (суб'єктів взаємодії) та зацікавлених сторін передбачає розбудову взаємодії (партнерства) між співробітниками правоохоронних органів та місцевими зацікавленими сторонами і дозволяє забезпечити підтримку заходів із забезпечення безпеки дорожнього руху. Зацікавлені сторони та партнери можуть включати будь-яку особу чи організацію, яка приймає участь, або зацікавлена у зменшенні соціальної шкоди та підвищення якості життя в певній територіальній громаді. Зацікавлені сторони можуть сприяти у наданні даних, які мають значення для здійснення картографування злочинності, можуть сприяти реалізації контрзаходів та надавати важливі відгуки про те, як громада реагує на збільшення обсягу правоохоронної активності тощо. Підтримка зацікавлених сторін та суб'єктів взаємодії для посилення дотримання правил дорожнього руху є критично важливою складовою для успіху моделі DDACTS. Тому, дуже важливо передбачити алгоритми, інтенсивність, способи та тривалість системи організації роботи правоохоронних органів із зацікавленими сторонами.

Керівний принцип «збір даних» визначає необхідність пошуку та накопичення відомостей про кримінальні прояви та дані про транспортний трафік. Поточні місцеві дані про дорожній рух та стан злочинності, згруповані за типами інцидентів, часом доби та днем тижня є основними елементами моделі правоохоронної діяльності на основі даних DDACTS. Дані про безпеку дорожнього руху можуть включати причини аварій, скарги громадян, інформацію про небезпечну поведінку за кермом та інші дані, такі як умовно-дострокове звільнення осіб, що були засуджені за ДТП, та осіб, що перебувають у розшуку. Успішна реалізація керівного принципу, або організаційного етапу реалізації моделі DDACTS «збір даних» передбачає вирішення трьох ключових завдань: проведення ревізії поточної системи збору та аналізу даних; вибір програмного забезпечення для картографування злочинності та дорожньо-транспортних подій та створення плану збору даних та визначення джерел криминогенних даних.

Огляд діючої системи збору та аналізу даних включає оцінку: рівня підготовленості особового складу та його досвіду; наявності внутрішніх та зовнішніх джерел даних; типів та формату даних, що використовуються для стратегічного планування; наявності програмного та апаратного забезпечення; навик здійснення збору та аналізу даних та особливостей звітності.

Як зазначають учені О. Манжай та А. Потильчак картографування злочинних проявів (crime mapping) є інструментом, який знайшов ефективне застосування в усіх сучасних моделях стримування злочинності. За його допомогою вдається візуалізувати відомості про певні події та факти. Це дозволяє більш комплексно підійти до аналізу оперативної обстановки на території обслуговування, визначити пріоритети у розстановці сил і засобів, полегшити ухвалення управлінських рішень [5, с. 66].

На основі вибору програмного забезпечення для картографування приймається рішення про підготовку (розроблення) плану збору даних. План визначатиме всі внутрішні та зовнішні дані, які слід наносити на інтегровану карту, нові джерела даних та часові рамки для первинного збору та поточного оновлення даних. Для порівняння, план також повинен включати обробку базових даних з попередніх років.

Аналіз даних реалізується шляхом підготовки інтегрованих карт, на які накладають дані про кримінальні правопорушення, аварії та дані про дорожній рух. На підставі таких карт ідентифікують «гарячі точки» (Hot Spots) – місця концентрації кримінальних правопорушень та інцидентів, пов'язаних з використанням транспортних засобів. На думку ученого А.М. Бабенко, одним із найзручніших і водночас узагальнюючих способів візуалізації, отриманих під час аналізу регіональних особливостей злочинності, є метод картографування. Після складення комплекту карт із занесенням на них територіальних відмінностей певних процесів можна отримати цілісне уявлення про територіальний розподіл злочинності та факторів, що її зумовлюють [11, с. 337]. Такий аналіз може допомогти ідентифікувати фактори причинного зв'язку, окреслювати елементи часу, а також враховувати інші чинники, які мають вплив на стан та тенденції руху злочинності та дорожньо-транспортних пригод. Висновки, отримані в результаті аналізу даних, приведуть до виявлення проблемних зон та розвитку стратегічних та тактичних контрзаходів правоохоронної діяльності, дозволяють забезпечити об'єктивну основу для розгортання ресурсів та стратегічних заходів із забезпечення правоохоронної діяльності.

Наступним керівним принципом досліджуваної проактивної моделі правоохоронної діяльності є стратегічні операції. Виходячи з аналізу даних, правоохоронні органи можуть визначити напрями правозастосовної діяльності та підготувати контрзаходи, які перебудовують робочий процес для того, щоб зосередити зусилля в «гарячих точках» щоб підвищити свою ефективність. Реалізація такого принципу потребує послідовного вирішення таких завдань: визначення контрзаходів; розроблення оперативного плану та його виконання.

Види кримінальних правопорушень, аварій та проблем безпеки дорожнього руху визначені за допомогою аналізу даних диктуватимуть вибір заходів протидії. Під час цього процесу правоохоронним органам, можливо, доведеться розглянути питання про закупівлю додаткового обладнання, проведення додаткового навчання та перерозподіл персоналу, необхідного для конкретної реалізації визначених контрзаходів.

Комплексний оперативний план описує загальну стратегію розгортання заходів протидії виникненню «гарячих точок» (Hot Spots) і забезпечує основу для моніторингу, оцінки та коригування розгортання стратегії протидії.

Вагому роль у ефективному застосуванні моделі правоохоронної діяльності на основі даних (DDACTS) відіграє спільне використання отриманих аналітичних результатів як поліцією, так і іншими зацікавленими суб'єктами від конкретної територіальної громади (обмін інформацією та пропаганда). У цьому процесі вагоме значення відіграє оприлюднення (опублікування) інформації про результати досягнення такої діяльності. Повідомлення інформації про результативність моделі DDACTS зацікавленим сторонам та громадянам спрямовано на підвищення рівня розуміння змісту та підтримку заходів, спрямованих на реалізацію моделі. Інформування громадськості щодо заходів дотримання правил дорожнього руху та скорочення злочинності, вирішальну роль у яких має вплив моделі DDACTS є визначальним для довгострокового успіху моделі.

Збір даних та їх аналіз дозволяє проводити моніторинг, оцінку, та коригування контрзаходів. Вони також дозволяють співробітникам оцінювати шкоду від кримінальних правопорушень та автокатастроф, економію витрат та інші результати, що визначають успіх моделі правоохоронної діяльності на основі даних (DDACTS). Правоохоронці повинні контролювати ефективність дотримання правил дорожнього руху (контрзаходи) та їх вплив на безпеку дорожнього руху та соціальну шкоду. Регулярні дослідження (аналізи) даних про аварії та види порушення правил дорожнього руху і їх наслідків дозволяють коригувати контрзаходи із правозастосування та розгортання сил поліції.

Цілі та завдання, які виникають під час виявлення проблеми та стратегічне планування щодо її усунення розроблено для того, щоб коригувати результати. Результати – це вимірювання, що оцінюють ефективність у протидії кримінальним правопорушенням, аваріям та порушенням правил дорожнього руху у сторону скорочення; економії витрат ресурсів; результати використання конкретних втручань та розгортання особового складу тощо [12].



Рішення про використання моделі правоохоронної діяльності на основі даних DDACTS притаманне прагненню до зменшення злочинності та підвищення безпеки дорожнього руху. Щоб ці зміни виявити та задокументувати, керівники правоохоронних органів повинні встановлювати цілі та завдання, виходячи з початкового стану справ, визначеного шляхом збору та аналізу даних. Через певний період застосування контрзаходів слід порівняти показники у поточному та початковому стані справ. Конкретні результати демонструють як модель DDACTS працює над зменшенням соціальної шкоди. Також слід здійснити аналіз для вивчення того, як адміністративні та операційні витрати, пов'язані із впровадженням моделі DDACTS можуть вплинути на кінцеві результати.

Кінцевими або звітними результатами застосування контрзаходів моделі DDACTS, які спрямовані на зменшення злочинності та збільшення рівня безпеки дорожнього руху можуть бути:

- кількість смертельних аварій, травм, тілесних ушкоджень та обсяг шкоди, заподіяного майну;
- кількість кримінальних правопорушень за різними ступенями тяжкості;
- кількість арештів та затримань.

Для реалізації даного керівного принципу слід визначити сфери моніторингу та критерії оцінки ефективності роботи. Слід також розробити методи моніторингу та міри (величини) визначення ефективності результатів роботи. Для функцією моніторингу та оцінки слід призначити відповідальну особу [12, с. 7–20].

**Висновки та перспективи подальших досліджень.** Модель правоохоронної діяльності на основі даних DDACTS призначена для надання точних та об'єктивних даних для виявлення «гарячих точок» (Hot Spots) та складає неупереджену основу для прийняття стратегічних і тактичних рішень щодо упереджувальної діяльності поліції. На основі об'єктивних висновків під час аналізу даних правоохоронні органи забезпечують реалізацію контрзаходів – дієвих заходів щодо забезпечення безпеки дорожнього руху. Висновки з аналізованих даних також впливають на робочий процес, щоб допомогти зосередити зусилля, спрямовані на боротьбу зі злочинністю та дорожнім рухом, таким чином підвищуючи ефективність. Видається, що напрацьований зарубіжний досвід організації проактивної правоохоронної діяльності, на основі даних про місця концентрації та накладання кримінальних правопорушень та дорожньо-транспортних пригод містить у собі значний потенціал підвищення ефективності організації упереджувальної (профілактичної) діяльності у діяльності правоохоронних органів України. Відповідальне та послідовне застосування керівних принципів реалізації моделі правоохоронної діяльності на основі даних (DDACTS) дозволяє вжити вичерпних заходів для нейтралізації детермінуючої протиправної поведінки характеристик місця або місцевості як одного із трьох базових (мотивований злочинець, незахищена жертва та сприятливе місце) складових генеруючої злочинну поведінку елементів. Перспективними напрямками подальших наукових досліджень є вивчення можливостей застосування кримінальної аналітичної діяльності як самостійного напряму правоохоронної діяльності для успішної реалізації досліджуваної моделі правоохоронної діяльності.

#### Список використаних джерел:

1. Bina, M., Graziano, F., Bonino, S. Risky driving and lifestyles in adolescence. *Accident Analysis & Prevention*, 38(3), 2006. P. 472–481.
2. Brace, C., Whelan M., Clark B., Oxley J. The Relationship Between Crime and Road Safety. Monash University Accident Research Center. Report. 2010. URL: [https://www.monash.edu/\\_\\_data/assets/pdf\\_file/0008/1871549/muarc284.pdf](https://www.monash.edu/__data/assets/pdf_file/0008/1871549/muarc284.pdf) (дата звернення 21.06.2023).
3. Junger, M., West, R., Timman, R. Crime and Risky Behaviour in Traffic: An Example of Cross-Situational Consistency. *Journal of Research in Crime and Delinquency*, 38(4), 2001. P. 439–459.
4. Бова А.А. Історія картографування злочинності. Кримінологічна теорія і практика: досвід, проблеми сьогодення та шляхи їх вирішення [Текст] : матеріали міжвуз. наук.-практ. конф. (Київ, 24 берез. 2017 р.) : у 2 ч. / [редкол.: В. В. Черней, С. д. Гусарев, С. С. Чернявський та ін.]. Київ : Нац. акад. внутр. справ, 2017. Ч. 1. С. 109–111.
5. Манжай О.В., Потильчак А.О. Особливості картографування злочинних проявів. *Право і безпека*. 2020. № 4 (79). С. 66–72.
6. Бугера О.І. Інтернет-картографування кримінологічної інформації: стан та перспективи розвитку. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*, 2018. С. 45–48.
7. Бабенко А.М. Методичні основи кримінологічного аналізу регіональних особливостей злочинності. *Актуальні проблеми держави і права: зб. наук. пр.* 2014. Вип. 71. С. 333–339.
8. Грушевський В.А. Адміністративно-правовий статус регіональних управлінь державної фіскальної служби України : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Харків, 2016. 212 с.
9. Гринчишин Д.Г., Гумецька Л.Л., Карпова В.Л. Короткий тлумачний словник української мови. Київ : Рад. школа, 1978. 421 с.
10. Новий тлумачний словник української мови : у 3 т. / уклад.: О. Яременко, О. Сліпушко. Київ : Аконті, 2003. Т. 2. 926 с.
11. Бабенко А.М. Методичні основи кримінологічного аналізу регіональних особливостей злочинності. *Актуальні проблеми держави і права: зб. наук. пр.* 2014. Вип. 71. С. 333–339.
12. Data-Driven Approaches to Crime and Traffic Safety (DDACTS). Operational Guidelines. August 2009. URL: [https://one.nhtsa.gov/Driving-Safety/Enforcement-&-Justice-Services/Data%E2%80%93Driven-Approaches-to-Crime-and-Traffic-Safety-\(DDACTS\)](https://one.nhtsa.gov/Driving-Safety/Enforcement-&-Justice-Services/Data%E2%80%93Driven-Approaches-to-Crime-and-Traffic-Safety-(DDACTS)) (дата звернення 22.06.2023).

# МІЖНАРОДНЕ ПРАВО. ПОРІВНЯЛЬНЕ ПРАВознавство

УДК 340

DOI <https://doi.org/10.32782/2521-6473.2023-2.8>

**О.В. Легка**, доктор юридичних наук, професор,  
професор кафедри міжнародного права  
Університету митної справи та фінансів

## ІМПЛЕМЕНТАЦІЯ МІЖНАРОДНИХ СТАНДАРТІВ ЩОДО ЗАХИСТУ ПРАВА НА ДОСТУП ДО ІНФОРМАЦІЇ В УКРАЇНІ

Присвячено дослідженню вітчизняного правового регулювання захисту права на доступ до інформації, ключових міжнародних стандартів, а також визначенню доцільності його імплементації у вітчизняне законодавство. Констатовано, що інформатизація – невід’ємна складова економічного розвитку країни, разом з тим сучасне інформаційне суспільство є контекстом формування нової загрози щодо права людини на безпеку. Проаналізовано Закон України «Про захист персональних даних» та Конвенцію Ради Європи про захист осіб у зв’язку з автоматизованою обробкою персональних даних. Виокремлено основні проблемні питання. Розглянуто статистику порушень вітчизняного законодавства у даному напрямі, факти витоку персональних даних через офіційні веб-сайти. Звернено увагу на певні обмеження конституційних права і свобод людини і громадянина, передбачені статтею 34 Конституції України у період правового режиму воєнного стану в Україні. Обґрунтовано, що основним міжнародним стандартом щодо захисту інформації є Загальний регламент ЄС про захист даних 2016/679. Він має не лише пряму регулятивну дію в рамках національного права держав-членів ЄС, але й пріоритет у разі «конфлікту» між національним правом та регламентом. Проаналізовано основні принципи та механізми Регламенту. Здійснено порівняльний аналіз Регламенту та Директиви Європейського парламенту та Ради ЄС «Про захист фізичних осіб щодо обробки персональних даних ...» № 2016/680. Розглянуто проекти законів України «Про захист персональних даних» № 8153 та «Про Національну комісію з питань захисту персональних даних та доступу до публічної інформації» № 6177, які розроблено відповідно до вимог Регламенту. Обґрунтовано, що реалізація ефективного контролю Уповноваженим Верховної Ради України з прав людини, відповідно до норм міжнародних стандартів, неможлива. Адже поєднання функцій контролю з правами, передбаченими мандатом Омбудсмена, впливає на зниження ефективності їх реалізації. Констатовано, на підставі аналізу Регламенту та Закону України «Про захист персональних даних», що вітчизняний механізм права на захист інформації «право бути забутих» не відповідає нормам міжнародних стандартів. Надано пропозиції щодо удосконалення правового регулювання у досліджуваному контексті.

Ключові слова: захист інформації, правовий захист, доступ до інформації, міжнародні стандарти, правове регулювання, контроль, відповідальність.

### **O. V. Lehka. Implementation of international standards regarding the protection of the right to access to information in Ukraine**

Dedicated to the study of the domestic legal regulation of the protection of the right to access to information, key international standards, as well as determining the expediency of its implementation into the domestic legislation. It was established that informatization is an integral component of the economic development of the country, at the same time, the modern information society is the context of the formation of a new threat to the human right to security. The Law of Ukraine “On the Protection of Personal Data” and the Convention of the Council of Europe on the Protection of Individuals in Connection with Automated Processing of Personal Data are analyzed. The main problematic issues are singled out: illegal distribution and use of personal data; lack of mechanisms ensuring the integrity and confidentiality of information; collection by electronic services and mobile applications of excessive data regarding the primary purposes of processing. The statistics of violations of domestic legislation in this area, the facts of leakage of personal data through official websites were considered. Attention is drawn to certain limitations of the constitutional rights and freedoms of a person and a citizen, provided for by Article 34 of the Constitution of Ukraine during the period of the legal regime of martial law in Ukraine. It is substantiated that the main international standard for information protection is the EU General Data Protection Regulation 2016/679. It has not only a direct regulatory effect within the framework of the national law of the EU member states, but also a priority in case of “conflict” between the national law and the regulation. The main principles and mechanisms of the Regulation are analyzed. A comparative analysis of the Regulation and Directive of the European Parliament and the Council of the EU “On the protection of natural persons regarding the processing of personal data...” No. 2016/680 was carried out. Draft laws of Ukraine “On Personal Data Protection” No. 8153 and “On

*the National Commission for Personal Data Protection and Access to Public Information” No. 6177, which were developed in accordance with the requirements of the Regulation, were considered. It is substantiated that the implementation of effective control by the Commissioner of the Verkhovna Rada of Ukraine on human rights, in accordance with the norms of international standards, is impossible. After all, the combination of control functions with the rights provided for by the mandate of the Ombudsman reduces the effectiveness of their implementation. Based on the analysis of the Regulation and the Law of Ukraine “On the Protection of Personal Data”, it was established that the domestic mechanism of the right to information protection “the right to be forgotten” does not meet the norms of international standards. Suggestions for improving legal regulation in the studied context are provided.*

*Key words: information protection, legal protection, access to information, international standards, legal regulation, control, responsibility.*

**Постановка проблеми.** Активна інформатизація – невід’ємна складова економічного розвитку країни. З кожним роком зростає кількість адміністративних послуг, які надаються онлайн, упроваджуються електронні сервіси, мобільні додатки, функціоналом яких передбачено збір та обробку персональних даних у різних сферах, «перетворюючи їх на цифровий продукт, який може використовуватися з різною метою, в тому числі незаконною і шкідливою» [1]. Слушною у даному контексті є наукова думка О. Золотаря: «... сучасне інформаційне суспільство є контекстом формування нової загрози права людини на безпеку» [2]. Так, у 2020 році до Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини надійшло 3800 скарг громадян щодо порушення їх права на захист доступу до публічної інформації [1], у 2021 – 1375 [3], у 2022 – 1370 [4]. Зазначимо, що ч. 1 ст. 24 Закону України «Про захист персональних даних» від 01.06.2010 № 2297-VI передбачено, що «володільці, розпорядники персональних даних та треті особи зобов’язані забезпечити захист цих даних від випадкових втрати або знищення, від незаконної обробки, у тому числі незаконного знищення чи доступу до персональних даних» [5]. Відповідно до ст. 6 Конвенції Ради Європи про захист осіб у зв’язку з автоматизованою обробкою персональних даних, персональні дані не можуть піддаватися автоматизованій обробці, якщо внутрішнє законодавство не забезпечує відповідних гарантій. Разом з тим, Уповноваженим Верховної Ради України з прав людини за результатами моніторингу засобів масової інформації виявлено непоодинокі випадки порушення посадовими особами володільців та розпорядників персональних даних цього обов’язку, що, як наслідок, призвело до незаконного до них доступу. Серед основних проблемних питань: неправомірне поширення та використання персональних даних; відсутність механізмів, що забезпечують цілісність та конфіденційність інформації; збір електронними сервісами та мобільними додатками надмірних даних щодо первинних цілей обробки; оприлюднення в мережі Інтернет персональних даних українських військових та іноземних громадян, які надають військову допомогу Україні на період дії воєнного стану; надмірний збір персональних даних надавачами гуманітарної, волонтерської та іншої благодійної допомоги населенню. Так, наприклад: у березні 2021 року в мережі Інтернет виявлено факт витоку персональних даних невизначеного кола осіб через офіційний веб-сайт Мінветеранів шляхом поширення гіперпосилання на відкриті Google-форми з особистими даними громадян, які хочуть вакцинуватися від COVID-19 (ПІБ, дата народження, адреса проживання, номер телефону, професійна діяльність тощо); у квітні 2021 року відкрито кримінальне провадження за статтю 182 Кримінального кодексу України (далі – ККУ) за фактом оприлюднення на веб-сайті та на Telegram-каналі файлів з персональними даними військовослужбовців ЗСУ, НГУ (ПІБ, дата народження, номер військової частини, звання, місце проживання та реєстрації, номер телефону); у вересні 2021 року відкрито кримінальне провадження за ст. 182 ККУ за фактом виявлення на одному з веб-сайтів у мережі Інтернет бази даних жителів України (понад 53 мільйони записів про персональні дані – ПІБ, номери телефонів, місця реєстрації, інформація про надані адмінпослуги, пов’язані з використанням транспортних засобів) [3].

Перебування України в умовах воєнного стану ще більше посилює питання щодо забезпечення ефективного захисту права на інформацію. Адже в таких умовах витік інформації може спричинити загрозу інформаційної безпеки не лише особи, але й обороноздатності держави. Згідно з інформацією Державної служби спеціального зв’язку та захисту інформації України у період з 24.02.2022 по 20.04.2023 Урядовою командою реагування на комп’ютерні надзвичайні події CERT-UA зареєстровано понад 1500 кібератак, більша частина яких з боку Російської Федерації [4].

Саме тому на сьогодні досить актуальним є розгляд питання щодо імплементації у вітчизняне законодавство позитивного міжнародного досвіду. Адже захист права на доступ до інформації є не просто обов’язком держави і предметом державно-правового регулювання, його необхідно розглядати у поєднанні із захистом прав людини.

**Аналіз останніх досліджень та публікацій.** Питанню щодо захисту прав на доступ до інформації приділяли увагу у своїх наукових дослідженнях М.В. Бем, В.М. Вовк, І.М. Городинський, О.М. Калітенко, У.М. Олійник, О.М. Радіоненко, Г. Саттон, В.І. Теремецький та інші. Звісно, зазначені наукові надбання заслуговують на увагу, разом з тим, зважаючи на набуття чинності у 2018 році Загального регламенту ЄС про захист даних від 2016/679, не вичерпують глибини всієї проблематики, оскільки ряд питань потребує додаткового вивчення та обґрунтування.



**Метою** є дослідження вітчизняного правового регулювання захисту прав на доступ до інформації, ключових міжнародних стандартів, а також визначення доцільності його імплементації у вітчизняне законодавство.

**Результати дослідження.** В Україні право на захист та доступ до інформації є фундаментальними правами людини і гарантуються Конституцією України (ст. 34), Конвенцією про захист прав людини і основоположних свобод (статті 8, 10), Загальною декларацією прав людини (статті 12, 19), Міжнародним пактом про громадянські і політичні права (статті 17, 19), Конвенцією Ради Європи про захист осіб у зв'язку з автоматизованою обробкою персональних даних (Конвенція 108) та Конвенцією Ради Європи про доступ до офіційних документів. Крім того, законами України «Про інформацію» (визначено основні принципи, суб'єкти, об'єкти інформаційних відносин), «Про захист персональних даних» (урегульовано відносини, пов'язані із захистом персональних даних під час їх обробки), «Про доступ до публічної інформації» (передбачено порядок здійснення та забезпечення права кожного на доступ до інформації).

На період дії в Україні воєнного стану, право на свободу думки і слова, на вільне вираження своїх поглядів і переконань, передбачене статтею 34 Конституції України, може обмежуватися (п. 3 Указу Президента України «Про введення воєнного стану в Україні» від 24.02.2022 № 64/2022).

Глобальні реформи та «модернізація» стандартів захисту права на доступ до персональних даних у праві Ради Європи (Конвенція Ради Європи про захист осіб у зв'язку з автоматизованою обробкою персональних даних, із змінами, внесеними Протоколом СЕТS № 223), та праві ЄС (прийняття Загального регламенту захисту персональних даних № 2016/679 (GDPR) та Директиви 2016/680/EU) розпочалися з 2018 року.

Загальний регламент ЄС про захист даних від 27.04.2016 № 679 (далі – GDPR) на сьогодні є основним міжнародним стандартом щодо захисту інформації. Він має не лише пряму регулятивну дію в рамках національного права держав-членів ЄС, але й пріоритет у разі «конфлікту» між національним правом та регламентом. GDPR замінює попередні закони про захист даних у ЄС, встановлює правила обробки та вільного руху персональних даних і застосовується до всіх доменів публічного та приватного сектору.

Серед основних прав суб'єктів персональних даних, передбачених GDPR, право на: доступ (ст. 15), уточнення (ст. 16), видалення даних (ст. 17), обмеження обробки (ст. 18), перенесення даних (ст. 20), заперечення (ст. 21), не бути об'єктом автоматизованого ухвалення рішень (ст.22), подати скаргу до наглядового органу (ст. 77), компенсацію.

GDPR має більш прозорий підхід до виконання зобов'язань, покладених на контролерів, зобов'язуючи їх надавати повне розкриття всієї діяльності щодо обробки даних, їх призначення, правових підстав (згода із зазначенням можливих ризиків щодо передачі даних; договірне та переддоговірне виконання; суспільний інтерес або життєво важливий інтерес фізичної особи, включаючи юридичні питання (судовий захист); згідно із законодавством ЄС та/або членів ЄС джерело даних є загальнодоступним [6]) та механізмів щодо транскордонної передачі персональних даних (запровадження сертифікаційних механізмів – гарантія для транскордонної передачі персональних даних за межі ЄС (ст. 46).

Зазначеним документом встановлено вищі стандарти щодо: інформованої згоди на збір та обробку інформації; права на видалення інформації, а також обов'язків контролера упродовж 72 год. повідомляти осіб у разі витоку їх персональних даних

Суттєвим нововведенням GDPR є підвищення рівня спільної відповідальності контролера та процесора як за невідповідність стандартам GDPR, так і за витік інформації. Так, наприклад, адміністративний штраф за «просте» недотримання норм GDPR сягає до 2% від загального річного доходу закладу або 10 млн євро і до 4% від загального річного доходу або 20 млн євро у разі серйозних порушень (ст. 83) [7].

До, речі, два з п'яти найбільших штрафів в історії GDPR було накладено саме за невідповідність нормам GDPR. Зокрема, у справі “Google LLC” французький DPA (CNIL) за скаргами приватних позивачів (суб'єктів даних) наклав штраф у розмірі 50 млн євро за невиконання зобов'язання щодо прозорості та поінформованості і нездатність отримати дійсну правову основу для обробки даних [8]. У справі “Deutsche Wohnen SE51” німецький DPA наклав штраф у розмірі 14,5 млн євро за неможливість встановити систему зберігання даних, яка б могла стерти дані, які вже не потрібні для цілей обробки [6].

Наступним важливим документом у досліджуваному напрямі є Директива Європейського парламенту та Ради ЄС «Про захист фізичних осіб щодо обробки персональних даних компетентними органами з метою запобігання, розслідування кримінальних злочинів, ведення розшукових чи судових дій або виконання кримінальних покарань, а також за вільне переміщення таких даних...» № 2016/680, яка дещо відрізняється від Регламенту (вона є актом не прямого застосування та «передбачає її інкорпорацію у правопорядок держав-членів, що реалізується за допомогою прийняття відповідного імплементаційного національного акта») [9].

Як бачимо, подальше удосконалення європейських стандартів та процес наближення України до ЄС потребують оновлення вітчизняного законодавства щодо захисту права на інформацію. У жовтні 2022 року на розгляд Верховної Ради України подано проект Закону України «Про захист персональних даних» № 8153. «Завданням законопроекту є приведення нормативного регулювання України в сфері захисту персональних даних у відповідність до нових міжнародних стандартів в цій сфері, які передбачені Конвенцією про захист фізичних осіб у зв'язку з автоматизованою обробкою персональних даних та Загальним регламентом про



захист персональних даних, а також врегулювати правові відносини, пов'язані з обробкою персональних даних, які не врегульовані чинним законом» [10]. Адже наразі правове регулювання в сфері захисту персональних даних не охоплює цілий ряд питань та правовідносин, які виникають на практиці, що зумовлено значним технологічним розвитком, який суттєво випереджає законодавство.

Крім того, Стратегією інтеграції України до Єдиного цифрового ринку Європейського Союзу («Дорожня карта»), узгодженою з ЄС, визначено, що «законодавче закріплення права на захист персональних даних серед основних прав і свобод фізичних осіб, а також положення про вільний рух персональних даних, приведення у відповідність до права ЄС принципів обробки персональних даних, та термінології має відбутись до грудня 2023 року» [10].

Наступним механізмом у напрямі покращення ефективності захисту інформації в Україні є дієвий контроль з боку незалежного наглядового органу з питань захисту персональних даних, діяльність якого ґрунтуватиметься на дотриманні законодавчих норм з урахуванням кращих міжнародних практик та стандартів, відображених в GDPR. Про це, зокрема, наголошено і у звіті експерта Ради Європи «Повноваження Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини та законодавство у сфері доступу до публічної інформації», в якому, зокрема, вказується, що «... найважливішою рекомендацією для України є створення незалежного (спеціального) інституту Інформаційного комісара або комісії, який має бути єдиним органом другої інстанції з розгляду звернень/скарг щодо порушення права на доступ до інформації. З урахуванням того, що стандарти ЄС вимагають від кожної держави-члена створити незалежну установу із захисту даних, наполегливо рекомендується створити єдину незалежну установу, яка матиме подвійні повноваження: забезпечувати реалізацію права на доступ до публічної інформації та захист персональних даних. Як свідчить досвід багатьох сучасних демократичних держав, така модель є найбільш ефективною» [11].

На сьогодні зазначені функції в Україні відносяться до повноважень Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини (далі – Уповноважений). Пунктом 7 ст. 3 Закону України «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини» передбачено, що метою парламентського контролю, який здійснює Уповноважений, є «сприяння правовій інформованості населення та захист конфіденційної інформації про особу» [12]. Порядок проведення Уповноваженим, його представником та іншими визначеними Уповноваженим службовими особами перевірок додержання законодавства про захист персональних даних визначено Порядком здійснення Уповноваженим Верховної Ради України з прав людини контролю за додержанням законодавства про захист персональних даних [13].

Разом з тим, реалізація ефективного контролю Уповноваженим Верховної Ради України з прав людини, відповідно до норм міжнародних стандартів, неможлива. Адже поєднання функцій контролю з правами, передбаченими мандатом Омбудсмана, впливає на зниження ефективності їх реалізації. Зазначене є також порушенням норм Конвенції Ради Європи про захист осіб у зв'язку з автоматизованою обробкою персональних даних та Загального регламенту захисту персональних даних.

Слід зазначити, що у жовтні 2021 року у Верховній Раді України зареєстровано проєкт Закону України «Про Національну комісію з питань захисту персональних даних та доступу до публічної інформації» (№ 6177), яким запропоновано створити Національну комісію з питань захисту персональних даних та доступу до публічної інформації (орган утворюється Кабінетом Міністрів України, якому підзвітний, підконтрольний Верховній Раді України), «... як центрального органу виконавчої влади зі спеціальним статусом, який не лише забезпечить реалізацію державної політики у сфері захисту персональних даних та доступу до публічної інформації, але й державний контроль щодо дотримання законодавства про захист персональних даних та/або доступ до публічної інформації» [14].

Відповідно до норм GDPR, потребує також удосконалення і вітчизняний механізм права на захист інформації «право бути забутим». Право на забуття (англ. right to be forgotten) – право, яке дозволяє особі вимагати, за певних умов, видалення своїх особових даних із загального доступу через пошукові системи, тобто посилань на ті дані, які, на її думку, можуть завдати їй шкоди [15]. На думку О. Совгіри та Ю. Ремінської, право на забуття – це право, надане фізичним та юридичним особам, яке дозволяє їм впливати на рівень відкритості наявної в Інтернеті інформації щодо себе/своєї діяльності, зокрема, включаючи можливість впливу на рівень індексації такої інформації та видачі пошукових запитів у різних пошукових системах (за ключовими словами) [16]. Разом з тим, як зазначає В. Майер-Шенбергер, однією з основних проблем електронної обробки та зберігання даних є те, що подібним процесам не властиво «забувати», адже така характеристика притаманна виключно людині ... [17].

Першою серед європейських держав концепцію права на забуття було упроваджено у Франції. Серед основних завдань – пояснити користувачам, на які ризики вони наражаються, даючи доступ до своєї персональної інформації в мережі; сприяти захисту даних і запровадженню «права бути забутим» як на національному рівні, так і на рівні ЄС» [18].

На сьогодні право бути забутим або право на видалення інформації закріплене у ст. 17 Загального регламенту ЄС про захист даних від № 679 “Right to erasure (right to be forgotten)” – «право на видалення (право бути забутим)» та доповнене ст. 21 “Right to object” – «право подавати заперечення». Вимоги законодавства про захист персональних даних передбачають видалення посилань на веб-сайти із суперечливою/

недостовірною/неповною інформацією, створеною у результаті пошуку за ключовим словом. Разом з тим, законодавчі положення не стосуються особливостей внутрішнього пошуку в соціальних мережах, виступають в основному своєрідною «боротьбою» з гіперпосиланнями, а не зі змістом самих веб-сайтів.

Слід зазначити, що наразі, «право бути забутим» застосовується лише у межах кордонів держав-членів ЄС. У вересні 2019 року Google виграв судовий процес із Францією перед Судом ЄС (TSUE) в Люксембурзі щодо права бути забутим (позов про видалення інформації зі світової мережі, а не тільки з пошукових систем країн ЄС). Суд ухвалив рішення про те, що «право бути забутим» поширюється лише на версію пошукової системи в державах-членах ЄС, але не за межами ЄС. Зазначена справа не є універсальною, а право на забуття – абсолютним [15].

Варто звернути увагу, що п. 6 ч. 2 ст. 8 Закону України «Про захист персональних даних» передбачено, що суб'єкт персональних даних має право звернутися з мотивованою вимогою на зміну або знищення його персональних даних будь-яким володільцем і контролером персональних даних, якщо ці дані обробляються незаконним шляхом чи є недостовірними [5]. Як бачимо, зміст формулювань Закону та GDPR дещо відрізняються. Проте у жовтні 2022 року на розгляд Верховної Ради України подано проєкт Закону України «Про захист персональних даних» № 8153, який розроблено з урахуванням основних вимог Загального регламенту ЄС про захист даних 2016/679. Даним законопроектом суттєво розширено права суб'єктів персональних даних, а також посилено вимоги до обробки персональних даних володільцями та розпорядниками персональних даних та відповідальність за порушення вимог законодавства у даному напрямі. У контексті досліджуваної тематики п. 2 ч. 4 ст. 17 «Використання технологій відстеження дій суб'єктів персональних даних у електронних комунікаціях та сервісах» законопроекту № 8153 передбачено: «контролери та оператори, які здійснюють обробку персональних даних, передбачених частиною першою цієї статті, повинні забезпечити безумовну автоматизовану можливість внесення суб'єктом персональних даних будь-яких змін до його персональних даних, що обробляються, включаючи їх видалення» [19]. Зважаючи на зазначене, ми дійшли висновку, що «право бути забутим» існує там, де право на приватність обмежує право на свободу вираження поглядів.

**Висновки та перспективи.** Таким чином, захист прав на доступ до інформації повинен відповідати нормам міжнародних стандартів, а «... обізнаність громадян щодо конфіденційності даних повинна бути піднята на більш високий рівень шляхом введення суворіших покарань у вигляді штрафів, примусового виконання» [6, с. 2–3], а також покращення рівня обізнаності щодо правових засад обробки та захисту персональних даних. Зазначимо, що у кінці 2021 року Уповноваженими з прав людини, спільно з Офісом Ради Європи в Україні та студією онлайн-освіти EdEra, проведено інформаційну кампанію щодо захисту інформаційної безпеки у частині, що стосується права на захист доступу до інформації, за результатами якої створено онлайн-курс «Захист персональних даних», який налічує дві версії: базова та підвищеної складності для державних службовців.

Крім того, Міністерством освіти і науки України (далі – МОН) та Державною науковою установою «Інститут модернізації змісту освіти» (відповідно до вимог спільного наказу МОН та Мінцифри України від 01.12.2021 № 12921/158), з метою упровадження позитивного досвіду у рамках запуску проєкту «EU4DigitalUA» підписано Меморандум про взаєморозуміння з Міжнародним та ібероамериканським фондом адміністративної та державної політики. Це надасть можливість прискорити процес імплементації міжнародних принципів та стандартів щодо захисту права на доступ до інформації в Україні.

Перспективним напрямом подальших наукових розробок є аналіз міжнародного позитивного досвіду та практики ЄСПЛ у контексті вдосконалення правового регулювання права на захисту персональних даних.

#### Список використаних джерел:

1. Рекомендації Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини з питань додержання конституційного права людини і громадянина на доступ до інформації. URL: <https://rm.coe.int/recomendations-final-10-02-21/1680a165f7>.
2. Золотар О. Права людини – від епохи просвітництва до інформаційного суспільства. 2017. № 38/3. С. 7–20.
3. Щорічна доповідь Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини. 2021. URL: <https://ombudsman.gov.ua/storage/app/media/uploaded-files/schoricha-dopovid-2021.pdf>.
4. Щорічна доповідь Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини. 2022. URL: <https://ombudsman.gov.ua/report-2022/images/documents/annual-report-2022.pdf>.
5. Про захист персональних даних: Закон України від 01.06.2010 № 2297-VI. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*. 2010. № 34. Ст. 481. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2297-17#Text>.
6. Аналіз законодавства про захист персональних даних в Україні: звіт Міністерства трансформації України. 2020. 55 с. С. 10.
7. Загальний регламент із захисту персональних даних № 2018/1725. URL: <http://aphd.ua/gdpr-ofitsiinyi-ukranskyi-pereklad>.
8. Посібник з європейського права у сфері захисту персональних даних. К. : К.І.С., 2020. 432 с.

9. Концептуальні питання директиви ЄС 2016/680. URL: [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=4014545](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=4014545).
10. Висновок комітету з питань інтеграції України до Європейського Союзу щодо проекту Закону України «Про захист персональних даних». URL: <file:///C:/Users/Admin/Downloads/1562145.pdf>.
11. Повноваження Уповноваженого Верховної Ради з прав людини та законодавство у сфері доступу до публічної інформації. Аналіз законодавства та рекомендації: звіт. URL: <chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://rm.coe.int/report-access-to-public-information-ukr/1680992d5b>.
12. Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини»: Закон України від 23.12.1997 № 776/97-ВР (у редакції від 31.01.2023) URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/776/97-%D0%B2%D1%80>.
13. Порядок здійснення Уповноваженим Верховної Ради України з прав людини контролю за додержанням законодавства про захист персональних даних: наказ Уповноваженого ВРУ з прав людини «Про затвердження документів у сфері захисту персональних даних» від 08.01.2014 № 1/2-14. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v1\\_02715-14#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v1_02715-14#Text).
14. Про Національну комісію з питань захисту персональних даних та доступу до публічної інформації: пояснювальна записка до проекту Закону України № 6177. URL: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=72992](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=72992).
15. Андрощук Г. Суд ЄС: Google виграв спір щодо права на забуття. URL: <https://yur-gazeta.com/publications/practice/zahist-intelektualnoyi-vlasnosti-avtorske-pravo/sud-es-google-vigrav-spir-shchodo-prava-na-zabuttya.html>.
16. Совгіря О., Ремінська Ю. Право на забуття: міркування з точки зору конституційно-правової «матерії». *Український часопис конституційного права*. 2021. № 3. С. 27.
17. Sofone I.N. The right to be forgotten a Canadian and comparative perspective. Routledge, Taylor & Francis Group, 2020. 130 p.
18. Гордієнко Т. «Право на забуття» – що це таке й чому про нього варто знати? URL: <https://ms.detector.media/trends/1411978127>.
19. Про захист персональних даних: проєкт Закону України № 8153 від 25.10.2022. URL: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/pubFile/1517426>.

---

---

# Трибуна молодого науковця

---

---

УДК 342.511

DOI <https://doi.org/10.32782/2521-6473.2023-2.9>

**Е. В. Гансецька**, аспірантка кафедри конституційного права  
Київського національного університету імені Тараса Шевченка

## ЮРИДИЧНІ ДЕФЕКТИ КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ГЛАВИ ДЕРЖАВИ В УКРАЇНІ

Дана наукова стаття досліджує юридичні дефекти конституційно-правової відповідальності глави держави в Україні. З фокусом на ролі президента, стаття аналізує існуючі механізми відповідальності, зокрема процедуру імпичменту та потенційні недоліки, які можуть виникнути при її застосуванні. Дослідження виявляє проблеми в правовому регулюванні, такі як нечіткість норм, недостатня регламентованість процедур та надмірність у встановленні порогових значень для кількості голосів на окремих етапах процедури імпичменту.

У статті обговорюється важливість усунення юридичних дефектів для забезпечення ефективності та легітимності правової системи України. Робиться акцент на необхідності існування дієвих інструментів для застосування заходів конституційно-правової відповідальності та забезпечення рівності перед законом. Також вказується на важливість довіри громадян до правової системи та значення уникнення безкарності для глави держави.

Окремо акцентується увага на важливості усунення юридичних дефектів в умовах дії правового режиму воєнного стану. Зазначається низка прогалин у нормативно-правовому регулюванні здійснення влади народом та невідповідність між відповідними положеннями Конституції України та реаліями правозастосування. Звертається увага на відсутність конкретизації у законодавстві можливості винесення питання про усунення президента з поста на всеукраїнський референдум та реалізації прав громадян на безпосереднє здійснення влади у державі.

На основі проведеного аналізу, сформувано висновок про необхідність удосконалення конституційно-правової відповідальності глави держави шляхом внесення змін до законодавства та процедур правозастосування. Запропоновано залучати експертів, громадськість та представників правової громади до процесу реформування, щоб забезпечити широку підтримку та легітимність внесених змін.

Стаття має високу актуальність та практичне значення для подальшого розвитку конституційного права України та підвищення рівня правової відповідальності глави держави.

Ключові слова: юридичні дефекти, конституційно-правова відповідальність, глава держави, інститут імпичменту, легітимність.

### **E. V. Gansetska. Legal defects of the constitutional and legal responsibility of the head of state in Ukraine**

This scientific article explores the legal defects of constitutional and legal responsibility of the head of state in Ukraine. Defects in legal regulation are a problem as they can lead to injustice, legal uncertainty, and violation of people's rights. Overcoming defects in the legal regulation of social relations requires a systematic approach and the implementation of reforms in legislation. This may involve reviewing and clarifying laws, changing procedures and mechanisms for protecting rights. Eliminating legal defects is of great importance for ensuring the effectiveness of the state's legal system.

Focusing on the role of the president, the article analyzes existing mechanisms of responsibility, including the impeachment procedure, and potential shortcomings that may arise in its application. The research reveals problems in legal regulation, such as unclear norms, insufficient procedural regulation, and excessive establishment of vote thresholds at certain stages of the impeachment process.

The article discusses the importance of eliminating legal defects to ensure the effectiveness and legitimacy of Ukraine's legal system. Emphasis is placed on the necessity of effective instruments for enforcing constitutional and legal accountability and ensuring equality before the law. It also highlights the significance of citizens' trust in the legal system and the avoidance of impunity for the head of state.

Separately, attention is drawn to the importance of addressing legal defects in the context of the imposition of martial law. A number of gaps in the normative and legal regulation of exercising people's power and discrepancies between relevant provisions of the Constitution of Ukraine and the realities of legal enforcement are noted. The absence of specificity in the legislation regarding the possibility of submitting the question of removing the president from office to a nationwide referendum and the realization of citizens' rights to exercise direct power in the state is emphasized.

Based on the conducted analysis, a conclusion is drawn about the necessity of improving the constitutional and legal responsibility of the head of state by amending legislation and legal enforcement procedures. The involvement of experts, the public, and representatives of the legal community in the process of reform is proposed to ensure broad support and legitimacy of the proposed changes.

The article is highly relevant and of practical significance for the further development of constitutional law in Ukraine and the enhancement of the level of legal accountability of the head of state.

Key words: legal defects, constitutional and legal responsibility, head of state, institute of impeachment, legitimacy.

© Е. В. Гансецька, 2023



**Постановка проблеми.** У будь-якій правовій системі можуть існувати неточності нормативно-правового регулювання, які порушують чіткість, ефективність та справедливість правового регулювання. У юридичній літературі, недоліки, які виявляються у правовому регулюванні суспільних відносин, отримали назву дефектів [1, с. 237]. Дефекти у правовому регулюванні є проблемою, оскільки вони можуть призводити до несправедливості, правової невизначеності та порушення прав людей. Вони можуть створювати прогалини у захисті прав та обов'язків, ускладнювати процес правозастосування та порушувати принцип рівності перед законом. Прояви дефектів можуть включати неоднозначно сформульовані норми, прогалини в законодавстві, непослідовність в законодавчих актах або недосконалість процедур. Аналіз та виявлення цих дефектів є важливим завданням для юристів та законодавців з метою вдосконалення правової системи й забезпечення справедливості та захисту прав громадян.

Усунення юридичних дефектів має велику важливість для забезпечення ефективності функціонування правової системи держави. Чітке та послідовне правове регулювання є основою для стабільності, розвитку та захисту прав та інтересів громадян. Постановка проблеми та пошук шляхів до її вирішення в цьому контексті дозволить уникнути суперечностей та неоднозначної інтерпретації законів, забезпечуватиме реалізацію принципу рівності перед законом, а також сприятиме ефективнішому функціонуванню правосуддя та системи правоохоронних органів.

Основним методом усунення юридичних дефектів є проведення системного аналізу законодавства, ідентифікація проблемних моментів та формування відповідних рішень. Вказаний процес може включати розробку та прийняття нових законодавчих актів, поправки до існуючих нормативно-правових актів, а також вдосконалення процедур та механізмів правозастосування.

**Аналіз останніх досліджень та публікацій.** Основні дослідження та публікації в контексті розгляду тематики конституційно-правової відповідальності глави держави та інституту імпичменту в Україні були зроблені такими відомими науковцями, як В. Шаповал, Г. Малкіна, І. Кресіна, Р. Мартинюк, Ю. Тодика, Т. Цимбалістий та іншими.

Попри значний внесок у розвиток цієї тематики вказаними вченими, досі актуальним залишається наповнення галузі конституційного права новими науковими доробками в частині ідентифікації юридичних дефектів конституційно-правової відповідальності глави держави в Україні та напрацювання рекомендацій до їх усунення.

**Метою статті** є дослідження та аналіз юридичних дефектів, що виникають у контексті конституційно-правової відповідальності глави держави в Україні. Основне завдання статті полягає в ідентифікації конкретних проблемних аспектів конституційно-правової відповідальності глави держави та розробці рекомендацій щодо удосконалення цієї сфери в українському правовому контексті.

**Виклад основного матеріалу.** Конституційно-правова відповідальність глави держави є одним із ключових аспектів демократичного правового порядку в Україні. Проблематика даного питання стає особливо актуальною у зв'язку зі зміною політичної ситуації та посиленням ролі президента у системі державної влади в умовах триваючого повномасштабного вторгнення на території України. Незважаючи на існуючі механізми відповідальності, проблема наявності юридичних дефектів в системі відповідальності глави держави потребує детальної уваги та постійного аналізу.

Конституцією України передбачено механізм застосування заходів конституційно-правової відповідальності до глави держави шляхом реалізації процедури імпичменту. Однак, недостатня чіткість та відсутність явного регулювання деяких аспектів використання цього механізму створює прогалини, які можуть допускати ухилення від відповідальності глави держави.

Серед поточних проблем нормативно-правового регулювання реалізації процедури імпичменту можна виділити необхідність подолання високих порогів голосування, обмежений перелік підстав для імпичменту та відсутність чітких обмежень щодо часу проведення процедури.

Втім, зосереджуючись на порядку проведення процедури імпичменту, а не на недоліках законодавчого регулювання, необхідно враховувати три умови для ухвалення кінцевого рішення щодо усунення президента України з поста за допомогою імпичменту.

Перша умова передбачає подолання бар'єру в три четверти голосів від конституційного складу парламенту. Під час цього етапу вимагається широка підтримка з боку парламентаріїв для прийняття рішення щодо усунення президента з поста, оскільки Верховна Рада України складається з 450 депутатів. Відповідно, щоб подолати бар'єр в три чверті голосів, необхідно набрати підтримку не менше ніж 338 депутатів, що є значною кількістю голосів. Варто відзначити, що у світі більш розповсюдженим є застосування двох третин голосів, проте поріг, наявний в Україні, теж спостерігається у деяких країнах (Азербайджан, Казахстан).

Процес досягнення необхідної кількості голосів може бути складним та вимагати дипломатичних зусиль і переговорів між політичними партіями та фракціями. Ця стадія вимагає активної мобілізації та переконання депутатів, а також формування широкого коаліційного блоку, який підтримає процес імпичменту. Подолання зазначеного бар'єру потенційно є ключовою перешкодою, яку треба подолати на шляху до успішного імпичменту президента. Якщо така більшість не буде досягнута, процедура імпичменту не може бути реалізована. Відтак, парламентарії повинні працювати разом, дотримуючись конституційних норм та визначати майбутнє президента залежно від результатів голосування.

Другою умовою є необхідність отримання висновку Конституційного Суду України щодо дотримання конституційної процедури розслідування та розгляду справи про імпічмент. Конституційний Суд України є органом конституційної юрисдикції, який забезпечує верховенство Конституції України, вирішує питання про відповідність Конституції України законів України та у передбачених Конституцією України випадках інших актів, здійснює офіційне тлумачення Конституції України, а також інші повноваження відповідно до Конституції України [3]. У разі застосування процедури імпічменту, Конституційний Суд має оцінити, чи були дотримані всі правові процедури та процедури розслідування згідно з конституційними вимогами.

Отримання висновку Конституційного Суду стосовно конституційності процедури імпічменту є необхідною передумовою для подальшого розгляду справи. Висновок визначає, чи були дотримані всі правові аспекти, чи не порушувалися права президента під час процедури імпічменту. Таким чином, отримання позитивного висновку Конституційного Суду підтверджує правомірність імпічменту та створює юридичну підставу для подальшого розгляду справи, забезпечуючи законність проведення імпічменту та додержання конституційних норм у процесі вирішення питання щодо усунення президента з поста.

Третьою умовою реалізації процедури імпічменту в повному обсязі є отримання висновку Верховного Суду стосовно того, що дії, за якими звинувачений президент, дійсно містять ознаки державної зради або іншого злочину. Зазначене вище грає важливу роль для ухвалення кінцевого рішення щодо усунення президента з поста, оскільки Верховний Суд є найвищим судом в системі судоустрою України. У рамках процедури імпічменту отримання висновку Верховного Суду стосовно наявності ознак злочину у діях президента є обов'язковим етапом процесу імпічменту. В разі отримання позитивного висновку Верховного Суду підтверджується наявність ознак державної зради або іншого злочину у діях президента та з великою ймовірністю веде до прийняття рішення щодо його усунення з поста.

У цілому, процедура імпічменту має складну послідовність етапів і може бути реалізована лише в разі сильної єдності парламентаріїв, яка підтримується Конституційним Судом України та Верховним Судом. Умови для застосування процедури імпічменту в Україні є обмеженими, зокрема, через потенційну можливість наявності великої фракції президента у парламенті. Ретроспективно розглядаючи питання, можна зазначити, що за умов, коли президент та парламент приходять до влади протягом невеликого відрізка часу, одна політична сила має великі шанси утримати свої позиції до закінчення президентської каденції. Така ситуація може призводити до значного превалювання одного політичного табору у парламенті, що ускладнює або унеможлиблює набір необхідної кількості голосів для підтримки імпічменту. З цього випливає, що в таких умовах ймовірність успішного імпічменту президента значно зменшується.

Щодо обмеженого переліку підстав для імпічменту, варто зазначити, що недостатність правового регулювання в цій частині виявляється на кількох рівнях. По-перше, існуючий конституційний текст не встановлює чіткого та вичерпного переліку дій чи злочинів, які можуть слугувати підставою для започаткування процедури імпічменту. Так, стаття 1 Закону України «Про особливу процедуру усунення Президента України з поста (імпічмент)» визначає, що імпічмент є позасудовим конституційним процесом, за змістом якого Верховна Рада України у разі вчинення державної зради або іншого злочину Президентом України може достроково припинити його повноваження, усунувши з поста [4], а тому відсутність конкретних критеріїв та категорій може призводити до неоднозначного розуміння інституту імпічменту та його застосування.

По-друге, відсутність обмеженого переліку підстав для імпічменту у законодавстві України відкриває широкий простір для тлумачень та процесуальних розбіжностей. Відсутність чітко визначених норм та критеріїв може спричиняти суб'єктивність та політичну впливовість на процедуру імпічменту, що загрожує об'єктивності процесу.

По-третє, недостатнє правове регулювання стосовно обмеженого переліку підстав для імпічменту ускладнює забезпечення правової стабільності та передбачуваності. Відсутність чітко визначених норм може спричиняти ситуації, коли рішення про започаткування процедури імпічменту залежатиме від політичних чинників та волі більшості, що порушує принципи демократії та правової держави.

Отже, недостатність нормативно-правового регулювання в частині переліку підстав для імпічменту в Україні створює проблеми у тлумаченні, процедурних аспектах та правовій стабільності інституту імпічменту загалом. Необхідність внесення конкретних нормативних змін стає важливим завданням для забезпечення ефективності процедури імпічменту в Україні.

Також складнощі можуть виникати у приведенні глави держави до відповідальності через його імунітет. Президент України, згідно зі статтею 105 Конституції України має недоторканність [2], що означає, що під час виконання своїх повноважень він не може бути заарештований, затриманий або притягнутий до відповідальності. Імунітет президента може бути скасований лише разом із його усуненням з посади шляхом спеціальної процедури, передбаченої Конституцією, тобто шляхом реалізації процедури імпічменту або у разі відставки. Отже, імунітет глави держави в Україні створює складнощі в приведенні його до відповідальності, тому необхідність забезпечення рівноваги між необхідністю захищати права та функції глави держави та забезпечення його відповідальності перед законом є важливим викликом для правової системи України.

Окремим юридичним дефектом може вважатись відсутність чіткої та деталізованої процедурної (часової) регламентації імпічменту. В цьому контексті важливим постає визначення чітких строків, порядку проведення слухань та організації голосування задля забезпечення прозорості та законності всього процесу.

Проте одним із найбільш важливих питань в контексті конституційно-правової відповідальності є місце народу як носія суверенітету і єдиного джерела влади в Україні. Незважаючи на задекларовані статтею 5 Конституції України положення, в умовах правового режиму воєнного стану народ фактично не має можливості не тільки безпосередньо, але й через органи державної влади здійснювати свою владу та впливати на главу держави, оскільки повноваження Президента України у період дії воєнного стану не можуть бути припинені відповідно до положень Закону України «Про правовий режим воєнного стану» [5].

Неврегульованим залишається і питання співвідношення принципу народовладдя та заходів конституційної відповідальності глави держави у розрізі позбавлення особи, яка займає посаду президента України, її повноважень за допомогою всеукраїнського референдуму. Згідно з чинним законодавством, а саме статтею 69 Конституції України [2], немає заборони ставити питання про усунення президента з поста на всеукраїнський референдум, тому такий механізм має потенційну можливість існувати.

**Результати.** Питання відповідальності глави держави за конституційні та інші порушення є актуальним для державної системи координат в будь-який період часу. Незважаючи на наявність відповідних конституційних норм, механізми забезпечення відповідальності за такі порушення не визначені чітко та ефективно. Це, в свою чергу, може призводити до безкарності та порушення конституційного ладу. Неналежність (або неможливість) застосування конституційних норм в частині застосування заходів конституційно-правової відповідальності до глави держави є особливо небезпечною в умовах збройної агресії. Так, наявність зовнішнього ворога може впливати на необхідність у зміні правового регулювання всередині держави, водночас таке регулювання не може набувати ознак авторитарного або деспотичного. Саме тому при потенційній можливості застосування імпичменту, як ефективного та визнаного у демократичному світі інструменту відповідальності глави держави, система стримувань і противаг має проявляти свою адаптивність до кризових ситуацій на кшталт правового режиму воєнного стану та функціонувати в умовах збройної агресії.

**Висновки та перспективи.** На основі виявлених недоліків правового регулювання, необхідно провести уточнення конституційних положень, пов'язаних з конституційно-правовою відповідальністю глави держави. Це включає чітке формулювання критеріїв неправомірної діяльності, процедурного регулювання імпичменту та створення прозорої та ефективної системи відповідальності.

Юридичні дефекти конституційно-правової відповідальності глави держави в подальшому мають досліджуватись невідривно зі шляхами їх усунення, зокрема в частині внесення змін до конституційних норм та зміцнення ролі парламенту та інших важливих інституцій у контролі за діями глави держави.

На сьогоднішній день в Україні існує значний потенціал для вдосконалення інституту імпичменту президента, зокрема, щодо механізмів його відповідальності. Це обумовлено специфікою українських реалій, оскільки інститут президентства пройшов суттєві зміни протягом останніх двох десятиріч і продовжує видозмінюватись під впливом зовнішніх факторів. Останнім із викликів сучасної України стало повномасштабне вторгнення на початку 2022 року. Зміни воєнного стану залишають свій відбиток на особливостях статусу глави держави, подекуди спонукаючи його тяжіти до виконавчої гілки влади або набувати більших повноважень в різних сферах державної влади. Таким чином, трансформація конституційно-правового статусу глави держави в Україні породжує питання щодо його ролі та функцій.

Враховуючи вищевикладене, необхідність удосконалення інституту імпичменту в Україні та системи конституційно-правової відповідальності впливає з важливості забезпечення балансу влади та забезпечення прозорості та відповідальності у діях президента. Для цього потрібно зосередитись на чітких механізмах реалізації імпичменту, які будуть спрямовані на утвердження об'єктивності та незалежності процесу, залучаючи при цьому політичних експертів, громадськість та всіх зацікавлених представників правової громади до процесу реформування, щоб забезпечити широку підтримку та легітимність внесених змін.

Додатково, розглядаючи роль президента в українській політичній системі, важливо знайти рівновагу між його повноваженнями та обмеженнями. Це дозволить запобігти надмірній концентрації влади в руках однієї особи і сприятиме демократичному розвитку держави. Крім того, можливим є продовження наукового пошуку заходів контролю за діями президента, що в майбутньому допоможе запобігти зловживанням та корупції.

Водночас у процесі вдосконалення інституту імпичменту вкрай важливим є міжнародний досвід та передові стандарти. Слід зважати на практику інших країн, де імпичмент успішно використовується для забезпечення відповідальності владних осіб (наприклад, низка країн зі змішаною республіканською формою державного правління). При цьому, важливо зберегти конституційну стабільність та дотримуватись принципів правової держави, а також звертати увагу на особливості національної правової системи при перенесенні тих чи інших положень в українські реалії.

Загалом, необхідність удосконалення конституційно-правової відповідальності глави держави в Україні є актуальним завданням. Це сприятиме зміцненню демократичних інституцій, розширенню контролю за владою та підвищенню рівня відповідальності президентської влади перед громадянами. Постійне вдосконалення інституту імпичменту є важливим кроком у забезпеченні стабільного розвитку та правової держави в Україні.

**Список використаних джерел:**

1. Коваленко Т. Юридичні дефекти у правовому регулюванні земельних відносин: поняття та види. *Вісник Академії адвокатури України*. 2011. № 2. С. 237–240.
2. Конституція України : Закон України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр#Text> (дата звернення 30.06.2023).
3. Про Конституційний Суд України : Закон України від 13.07.2017 № 2136-VIII URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2136-19#Text> (дата звернення 30.06.2023).
4. Про особливу процедуру усунення Президента України з поста (імпичмент) : Закон України від 10.09.2019 р. № 39-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/39-20#Text> (дата звернення 30.06.2023).
5. Про правовий режим воєнного стану : Закон України від 12.05.2015 р. № 389-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19#Text> (дата звернення 30.06.2023).



УДК 351.77:341.232.4

DOI <https://doi.org/10.32782/2521-6473.2023-2.10>

К. Ю. Гуз, ад'юнкт кафедри публічного управління  
та адміністрування  
Національної академії внутрішніх справ

## ОСОБЛИВОСТІ МІЖНАРОДНО-ПРАВОВОГО АДМІНІСТРУВАННЯ СФЕРИ РЕАБІЛІТАЦІЇ ОСІБ У ЗАКЛАДАХ ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я МВС УКРАЇНИ

Стаття присвячена ґрунтовному аналізу міжнародно-правових актів, що ратифіковані Україною з метою врегулювання сфери медичного обслуговування та реабілітації осіб, які мають право на медичне обслуговування в закладах охорони здоров'я МВС України. Обґрунтовано, що міжнародно-правовими стандартами у сфері медичного обслуговування та реабілітації осіб, які мають право на медичне обслуговування в закладах охорони здоров'я МВС України є відповідні принципи та норми, що зафіксовані у міжнародно-правових актах та, які формулюють зміни та обсяги основних прав людини на медичне обслуговування та реабілітацію у процесі надання медичної допомоги в цілому та визначаються правовими нормами для національної політики у цій сфері. Доведено автором те, що основним недоліком у досліджуваній сфері є неповна відповідність норм чинного національного законодавства щодо реалізації принципів забезпечення прав на охорону здоров'я осіб з обмеженими можливостями, нормам міжнародно-правових актів, зокрема Конвенції Організації об'єднаних націй про права осіб з інвалідністю, яку Україна ратифікувала в 2006 році. Запропоновані авторські дефініції, а саме: нормативно-правове адміністрування сферою медичного обслуговування осіб, які мають право на медичне обслуговування в закладах охорони здоров'я МВС України як сукупність нормативно-правових актів, які врегульовують відповідні суспільні відносини між органами публічної адміністрації та особами, які мають право на медичне обслуговування в закладах охорони здоров'я МВС України та право на рівний доступ до передбачених медичних послуг у сфері охорони здоров'я в цілому, включаючи весь спектр медичних послуг. Разом з тим, під нормативно-правовим адмініструванням сферою реабілітації осіб, які мають право на медичне обслуговування в закладах охорони здоров'я МВС України автор розуміє сукупність нормативно-правових актів, які врегульовують відповідні суспільні відносини між органами публічної адміністрації та особами з обмеженими властивостями, які мають право на реабілітацію в закладах охорони здоров'я МВС України та право на рівний доступ до передбачених реабілітаційних послуг у сфері охорони здоров'я.

Ключові слова: охорона здоров'я, медичне обслуговування, реабілітація, органи публічної адміністрації, право на медичне обслуговування, заклад охорони здоров'я, Міністерство внутрішніх справ.

### *K. Yu. Guz. Features of the international legal administration of the rehabilitation of persons in health care institutions of the MIA of Ukraine*

The article is devoted to a thorough analysis of international legal acts ratified by Ukraine in order to regulate the field of medical care and rehabilitation of persons entitled to medical care in health care institutions of the Ministry of Internal Affairs of Ukraine. It is substantiated that international legal standards in the field of medical care and rehabilitation of persons entitled to medical care in health care institutions of the Ministry of Internal Affairs of Ukraine are the relevant principles and norms fixed in international legal acts and which formulate changes and scopes of the main human rights to medical care and rehabilitation in the process of providing medical care in general and are determined by legal norms for national policy in this area. The author proved that the main drawback in the researched area is the incomplete compliance of the norms of the current national legislation regarding the implementation of the principles of ensuring the rights to health care of persons with disabilities, the norms of international legal acts, in particular the United Nations Convention on the Rights of Persons with Disabilities, which Ukraine ratified in 2006. Proposed author's definitions, namely: regulatory and legal administration in the field of medical care of persons entitled to medical care in health care institutions of the Ministry of Internal Affairs of Ukraine as a set of regulatory and legal acts that regulate the relevant social relations between public administration bodies and persons who have the right to medical care in health care institutions of the Ministry of Internal Affairs of Ukraine and the right to equal access to the provided medical services in the field of health care as a whole, including the entire range of medical services. At the same time, under regulatory and legal administration in the field of rehabilitation of persons who have the right to medical care in health care institutions of the Ministry of Internal Affairs of Ukraine, the author understands a set of regulatory and legal acts that regulate the relevant social relations between public administration bodies and persons with limited properties, who have the right to rehabilitation in health care institutions of the Ministry of Internal Affairs of Ukraine and the right to equal access to the provided rehabilitation services in the field of health care.

Key words: health care, medical care, rehabilitation, public administration bodies, right to medical care, health care facility, Ministry of Internal Affairs.

**Постановка проблеми.** Право на медичне обслуговування та реабілітацію осіб, які мають право на медичне обслуговування в закладах охорони здоров'я МВС України належить до конституційного права людини і громадянина, а необхідність його забезпечення сформульована на міжнародному рівні. Задля цього

© К. Ю. Гуз, 2023

у Україні ратифіковані міжнародно-правові акти, за допомогою яких вона зобов'язалася гарантувати особам, які мають право на медичне обслуговування та реабілітацію в закладах охорони здоров'я МВС України. Важливо відзначити те, що в умовах війни в Україні 19% населення – це особи поранені, контужені та мають розлади психіки, а також особи з інвалідністю.

Оскільки здоров'я людини є найбільшою суспільною та індивідуальною цінністю, значною мірою впливає на процеси й результати економічного, соціального та культурного розвитку країни, демографічну ситуацію і стан національної безпеки, а також є важливим соціальним критерієм ступеня розвитку і благополуччя суспільства загалом, проблеми охорони здоров'я та, безумовно, проблеми забезпечення населення ефективним медичним обслуговуванням та реабілітацією вимагають постійної уваги держави, а їх розв'язання має бути одним із пріоритетних напрямів соціальної політики. Щоб забезпечити ефективність медичного обслуговування та реабілітації осіб, які мають право на медичне обслуговування в закладах охорони здоров'я МВС України, держава зобов'язана забезпечити нормативно-правове регулювання його організації та діяльності, оскільки в цивілізованому суспільстві право є необхідною умовою існування та розвитку будь-якої системи й відповідної сфери медичного обслуговування та реабілітацію, зокрема [1; 2, с. 124].

**Аналіз останніх досліджень.** Питання щодо дослідження сфери медичного обслуговування та реабілітації осіб, які мають право на медичне обслуговування в закладах охорони здоров'я МВС України були предметом дослідження науковців В. Авер'янова, І. Бухтіярової, В. Галуцька, Т. Коломоєць, В. Колпакова, О. Кузьменко, О. Стрельченко, В. Стеценко, С. Стеценка, І. Сенюти, В. Радиша, В. Пашко та ін. Щодо питання міжнародно-правового адміністрування сферою медичного обслуговування та реабілітації осіб, які мають право на медичне обслуговування та реабілітацію в закладах охорони здоров'я МВС України науковцями не достатньо досліджено.

**Формування мети статті.** Метою статті є надання ґрунтовної характеристики міжнародно-правового адміністрування сфери медичного обслуговування та реабілітації осіб, які мають право на медичне обслуговування в закладах охорони здоров'я МВС України.

**Виклад основного матеріалу.** Наразі, провідним напрямом діяльності держави стосовно нормативно-правового адміністрування сферою медичного обслуговування та реабілітації осіб, які мають право на медичне обслуговування в закладах охорони здоров'я МВС України є європеїзація суспільства, тобто досягнення європейських міжнародно-правових стандартів у всіх сферах суспільного життя. Відповідно, міжнародно-правовими стандартами у сфері медичного обслуговування та реабілітації осіб, які мають право на медичне обслуговування в закладах охорони здоров'я МВС України є відповідні принципи та норми, що зафіксовані у міжнародно-правових актах та, які формулюють зміни та обсяги основних прав людини на медичне обслуговування та реабілітацію у процесі надання медичної допомоги в цілому та визначаються правовими нормами для національної політики у цій сфері.

Законодавство Європейського Союзу – незалежна правова система, що має пріоритет стосовно положень національного законодавства держав-членів. Європейське законодавство, що регулює сферу медичного обслуговування та реабілітації осіб, які мають право на медичне обслуговування в закладах охорони здоров'я МВС України, базується переважно на директивах Ради Європейського Союзу (а саме на Директиві 2001/83/ЄС Європейського Парламенту й Ради Європейського Союзу від 6 листопада 2001 р. «Про кодекс Спільноти щодо медичних препаратів для людини» [5; 6]).

В умовах реформування усієї системи охорони здоров'я в Україні, одними із напрямків реформування є адаптація норм національного законодавства до міжнародних нормативів та стандартів в сфері забезпечення медичним обслуговуванням та реабілітацією осіб, які мають право на медичне обслуговування в закладах охорони здоров'я МВС України. Аналіз норм національного законодавства, яким гарантовано право осіб на медичне обслуговування та реабілітацію, дає можливість говорити про наявність невідповідності норм національного законодавства, відсутність необхідних законодавчих актів, які б урегулювали окремі питання медичного обслуговування та реабілітації осіб, які мають право на медичне обслуговування в закладах охорони здоров'я МВС України, а також забезпечення їх медичними засобами, лікувальними засобами, медичним обладнанням та протезуванням, і, в цілому, забезпечували б реалізацію принципу доступності та недискримінації за ознакою інвалідності. Через відсутність регулюючого впливу або його неефективності, а також через недосконалість нормативно-правової бази виникають колізії у чинному законодавстві, у зв'язку із наявними суперечливими проблемами щодо врегулювання одного і того ж питання у різних нормативних актах. Відповідна колізія формується у тому випадку коли існує два або більше нормативно-правових та законодавчих актів, які урегулюють аналогічні відносини. Наразі перед нами поставлено завдання проаналізувати та знайти колізії, прогалини та недоліки у сформованій системі нормативно-правових актів, які врегулюють відносини осіб, які мають право на медичне обслуговування в закладах охорони здоров'я МВС України під час реалізації ними права на медичне обслуговування та реабілітацію, а також запропонувати сучасні підходи щодо усунення усіх проблемних моментів та побудови її правової регламентації.

Щодо класифікації нормативно-правових актів то у більшості випадків їх поділяються на види за юридичною силою, що визначає ієрархію нормативно-правового акту.

Таким чином, розкриваючи систему нормативно-правових актів, якими урегульовано відносини, в залежності від масштабу діяльності, їх слід поділяти на:

1) норми міжнародного законодавства, які закріпили фундаментальні принципи права осіб з інвалідністю на охорону здоров'я;

2) норми національного законодавства, які визначають засади реалізації права осіб з інвалідністю на охорону здоров'я: акти Верховної Ради України; акти Президента України; акти органів виконавчої влади: акти Кабінету Міністрів України, акти центральних органів виконавчої влади, акти місцевих органів виконавчої влади; акти місцевих органів влади [7].

Вважаю за доцільне здійснити характеристику нормативно-правових актів, які забезпечують нормативно-правове адміністрування сферою медичного обслуговування та реабілітацією осіб, які мають право на медичне обслуговування в закладах охорони здоров'я МВС України.

Визначальним міжнародно-правовим актом, який на міжнародному рівні визначає право осіб на медичне обслуговування осіб з інвалідністю, в тому числі й осіб, які мають право на медичне обслуговування в закладах охорони здоров'я МВС України, осіб з обмеженнями повсякденного функціонування та осіб, у яких захворювання, травми, вроджені порушення або інші стани здоров'я можуть призвести до обмеження повсякденного функціонування або стійкого обмеження життєдіяльності тощо є *Конвенція про права осіб з інвалідністю* [7; 8]. У Конвенції затверджено такі принципи як принцип доступності, рівності, інклюзивності та недискримінації, які є визначальними для цієї категорії осіб, які потребують реабілітації та належного медичного обслуговування тощо.

Необхідно також відзначити, що за змістом приписів Конвенції (ст. 26), яка декларує право на абілітацію та реабілітацію, держави – учасниці вживають за підтримки з боку інших осіб з інвалідністю ефективних і належних заходів для того, щоб надати особам з інвалідністю можливість для досягнення й збереження максимальної незалежності, повних фізичних, розумових, соціальних та професійних здібностей і повного включення й залучення до всіх аспектів життя. Для цього держави – учасниці організують, зміцнюють та розширюють комплексні абілітаційні та реабілітаційні послуги й програми, особливо у сфері охорони здоров'я, зайнятості, освіти й соціального обслуговування, у такий спосіб, щоб ці послуги та програми починали реалізуватися якомога раніше й ґрунтувалися на багатопрофільній оцінці потреб і сильних сторін індивіда, сприяли залученню та включенню до місцевої спільноти й до всіх аспектів життя суспільства, мали добровільний характер і були доступними для осіб з інвалідністю якомога ближче до місць їхнього безпосереднього проживання, зокрема в сільських районах. Водночас держави – учасниці заохочують розвиток початкового й подальшого навчання спеціалістів, які працюють у сфері абілітаційних і реабілітаційних послуг, а також заохочують наявність, знання та використання допоміжних пристроїв і технологій, що стосуються абілітації й реабілітації та призначення для осіб з інвалідністю [7;8].

Із проведеного аналізу Конвенції з метою імплементації її основних положень у чинне законодавство України, з метою удосконалення нормативно-правового адміністрування сфери медичного обслуговування та реабілітацією осіб, які мають право на медичне обслуговування в закладах охорони здоров'я МВС України необхідно по-перше, розробити механізми впровадження адміністративної відповідальності та запровадити відповідні санкції за дискримінацію осіб з інвалідністю, в тому числі й осіб, які мають право на медичне обслуговування в закладах охорони здоров'я МВС України, осіб з обмеженнями повсякденного функціонування та осіб, у яких захворювання, травми, вроджені порушення або інші стани здоров'я можуть призвести до обмеження повсякденного функціонування або стійкого обмеження життєдіяльності та визначає міжнародні стандарти та соціальні орієнтири у сфері захисту прав зазначеної категорії осіб, а також встановити відповідну межу компенсації за заподіяну моральну шкоду у разі недотримання заборони дискримінації; по-друге, необхідно створити відповідну Службу для соціального захисту досліджуваної категорії осіб, які зазнали обмеження своїх прав у сфері соціального захисту, у сфері праці; по-третє, необхідно забезпечити пріоритетність вирішення питань дискримінації у сфері праці уразливим категоріям осіб з інвалідністю: жінкам, молоді, особам похилого віку тощо [13, с. 77].

Наступним визначальним міжнародно-правовим актом, який формує нормативно-правове адміністрування у сфері медичного обслуговування та реабілітації осіб, які мають право на медичне обслуговування в закладах охорони здоров'я МВС України є *Конвенція Міжнародної організації праці Про професійну реабілітацію та зайнятість інвалідів* № 159 [12; 13], у якій визначено, що органи державної влади повинні сприяти працевлаштуванню осіб з інвалідністю у такі способи: сприяння можливості зайнятості осіб з інвалідністю на відкритому ринку праці (ст. 3) тощо. Слід підкреслити, що на регіональному рівні Радою Європи також ухвалено низку регіональних міжнародних актів щодо соціального захисту прав осіб з інвалідністю. Так, на підставі Європейської соціальної хартії (ст. 15) [14] закріплено, що для забезпечення інвалідів незалежно від їхнього віку та характеру і походження їхньої інвалідності ефективним здійсненням права на самостійність, соціальну інтеграцію та участь у житті суспільства Сторони зобов'язуються вжити таких заходів: для забезпечення інвалідів орієнтуванням, освітою та професійною підготовкою, коли це можливо, у межах загальних програм або, коли це видається неможливим, у державних або приватних спеціалізованих закладах; сприяти їхньому доступові до роботи усіма засобами, які можуть заохочувати роботодавців приймати на роботу осіб з інвалідністю; сприяти всебічній соціальній інтеграції осіб з інвалідністю [15].



Наступним міжнародно-правовим актом, який забезпечує нормативно-правове адміністрування сфери медичного обслуговування та реабілітації осіб, які мають право на медичне обслуговування в закладах охорони здоров'я МВС України є *Європейська соціальна хартія*, яка визначає, що країни, які ратифікують цей документ, з метою забезпечення ефективного здійснення права на медичне обслуговування та реабілітацію, зобов'язуються самостійно або у співпраці з громадськими чи приватними організаціями вживати відповідних заходів для того, щоб: усунути, по можливості, причини слабого здоров'я; забезпечити діяльність консультативно-просвітницьких служб, які сприятимуть поліпшенню здоров'я й підвищенню особистої відповідальності за стан здоров'я; запобігати, по можливості, епідемічним, ендемічним, іншим захворюванням, а також нещасним випадкам [14].

Потрібно відзначити те, що міжнародно-правові акти формулюють основні засади забезпечення права на медичне обслуговування та реабілітацію осіб, які мають право на медичне обслуговування в закладах охорони здоров'я МВС України, а також принципи та обов'язок держави щодо реалізації права на охорону здоров'я в цілому. Саме тому, держава, яка ратифікувала міжнародно-правові акти зобов'язується реалізовувати міжнародні норми, які гарантують медичне обслуговування та реабілітацію осіб, які мають право на медичне обслуговування в закладах охорони здоров'я МВС України та гарантують дотримання принципів забезпечення цього права, а також забезпечують створення відповідної системи уповноважених органів адміністрування та систему охорони здоров'я з метою забезпечення особам зазначеної категорії передбаченого права.

Ще одним міжнародним актом, який встановлює невід'ємність права на охорону здоров'я є *Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод*, яка проголошує право кожного на життя, що охороняється законом. Ніхто не може бути умисно позбавлений життя, інакше ніж на виконання смертного вироку суду, винесеного після визнання його винним у вчиненні злочину, за який закон передбачає таке покарання (ст. 2). Також ст. 3 Конвенції зазначено, що ніхто не може бути підданий катуванню або нелюдському чи такому, що принижує гідність, поводженню або покаранню [16, ст. ст.2,3].

**Висновок.** Основним недоліком у досліджуваній сфері є неповна відповідність норм чинного національного законодавства щодо реалізації принципів забезпечення прав на охорону здоров'я осіб з обмеженими можливостями, нормам міжнародно правових актів, зокрема Конвенції Організації об'єднаних націй про права осіб з інвалідністю, яку Україна ратифікувала в 2006 році. *Нормативно-правове адміністрування сферою медичного обслуговування осіб, які мають право на медичне обслуговування в закладах охорони здоров'я МВС України* – це сукупність нормативно-правових актів, які врегульовують відповідні суспільні відносини між органами публічної адміністрації та особами, які мають право на медичне обслуговування в закладах охорони здоров'я МВС України та право на рівний доступ до передбачених медичних послуг у сфері охорони здоров'я в цілому, включаючи весь спектр медичних послуг. *Нормативно-правове адміністрування сферою реабілітації осіб, які мають право на медичне обслуговування в закладах охорони здоров'я МВС України* – це сукупність нормативно-правових актів, які врегульовують відповідні суспільні відносини між органами публічної адміністрації та особами з обмеженими властивостями, які мають право на реабілітацію в закладах охорони здоров'я МВС України та право на рівний доступ до передбачених реабілітаційних послуг у сфері охорони здоров'я.

#### Список використаних джерел:

1. Гуз К.Ю. Реабілітація осіб, які мають право на медичне обслуговування в закладах охорони здоров'я МВС України: теоретико-правова характеристика. *Правова позиція (право наступник наукового журналу «Вісник Академії митної служби України. Серія: «Право»)*. 2022. Випуск 2 (35). С. 22–26.
2. Стрельченко О. Г. Нормативно-правове регулювання екстреної медичної допомоги центральними, місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування. *Eurasian Academic Research Journal*. 2016. № 4. С. 123–136.
3. Сенюта І. Я. Міжнародно-правові стандарти у сфері охорони здоров'я. *Вісник Львівського університету. Серія юридична*. 2004. Вип. 40. С. 24–36.
4. Strelchenko O., Bass V., Horbach-Kudria I., Myrhorod-Karpova V. (2021). Administrative and legal status of subjects of the state's financial system management: innovative standards and system modernization in Ukraine. *Journal of Law and Political Science. Journal of law and political sciences*. Vol. 29, issue 4 Sept. 2021 P. 326–346.
5. Директива 2001/83/ЄС Європейського Парламенту та Ради від 06 листопада 2001 року щодо Кодексу Співтовариства стосовно лікарських засобів, призначених для застосування людиною. *Офіційний вісник Європейських Співтовариств*. L 311, 28.11.2001. С. 67.
6. Стрельченко О.Г. Співвідношення категорій «адміністративна послуга», «адміністративна послуга у сфері охорони здоров'я» та «фармакологічна послуга»: Матеріали міжнародно науково-практичної Інтернет-конференції присвяченої 95-річчю Харківського національного університету міського господарства імені О.М. Бекетова «Інновації в управлінні соціально-економічним розвитком» (5 березня 2018 року). С. 277–280.
7. Хмелінін В. О. Нормативно-правове забезпечення публічного адміністрування в сфері водних ресурсів України. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія : Право*. 2014. Вип. 29 (2.3). С. 215–219.



8. Стрельченко О.Г. Нормативно-правове регулювання екстреної медичної допомоги центральними, місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування. *Eurasian Academic Research Journal* 2016. № 4. С. 123-136.

9. Конвенція ООН про права осіб з інвалідністю від 13.12.2006р. *Офіційний вісник України*. 2010. № 17. Ст. 799.

10. Про ратифікацію Конвенції про права інвалідів та факультативного протоколу до неї: Закон України від 16.12.2009 № 1767-VI / *Верховна Рада України. Відомості Верховної Ради України* від 05.03.2010. 2010. № 9. Ст. 256.

11. Яцкевич І.І. Реалізація Україною положень Конвенції ООН про права інвалідів щодо працевлаштування. Конвенція ООН про права інвалідів: чотири роки практичної дії: матеріали Всеукраїнської конференції (Острого, 20–21 вересня 2013 р.), К. : ПВГОІ «ІР СТ Україна», 2014. С. 72–77.

12. Конвенція про професійну реабілітацію та зайнятість інвалідів: Конвенція МОП № 159 від 20.06.1983. URL: [http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/993\\_065](http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/993_065).

13. Про ратифікацію Конвенції про професійну реабілітацію та зайнятість інвалідів № 159: Закон України від 06.03.2003 № 624-IV / *Верховна Рада України. Відомості Верховної Ради*. 2003. № 25. Ст. 175.

14. Європейська соціальна хартія (переглянута) від 3 травня 1996 р. *Голос України*. 30.11.2006, № 227.

15. European Disability Strategy 2010–2020. URL: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0636:FIN:EN:PDF>.

16. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод Конвенцію ратифіковано Законом № 475/97-ВР від 17.07.97. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995\\_004#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_004#Text)

**В. М. Дубас**, суддя  
Вищого антикорупційного суду

## **КРИМІНАЛЬНО-ПРАВОВІ ЗАСОБИ В СИСТЕМІ ПРАВОВИХ ЗАСОБІВ ПРОТИДІЇ КОРУПЦІЙНИМ КРИМІНАЛЬНИМ ПРАВОПОРУШЕННЯМ**

*У статті проаналізовано чинне антикорупційне законодавство України та систему правових засобів протидії корупції. Аналіз правових засобів протидії корупційним кримінальним правопорушенням засвідчив, що в національному законодавстві є широкий спектр правових засобів протидії корупційним кримінальним правопорушенням (дисциплінарні засоби, адміністративно-правові засоби, цивільно-правові та кримінально-правові). Усі диференційовані засоби мають спільну підставу, соціальну зумовленість і мету, а тому в контексті протидії корупції в Україні має місце диференціація правового регулювання протидії корупції як єдине явище та спосіб організації нормативного поля.*

*Запропоновано класифікацію системи кримінально-правових засобів протидії корупційним кримінальним правопорушенням, яка є авторським баченням стосовно функціонального призначення конкретної кримінально-правової норми, яка може бути застосована чи застосовується до особи, винної у вчиненні корупційного кримінального правопорушення. Автором класифіковано кримінально-правові засоби протидії корупційним кримінальним правопорушенням на такі: засоби-антецеденти (основні кримінально-правові засоби впливу, які породжують правові наслідки); засоби-консеквенти (кримінально-правові засоби, які виступають наслідками в зв'язку із застосуванням основних кримінально-правових засобів); засоби-рефлекси (кримінально-правові засоби, якими суд зобов'язаний відреагувати в зв'язку із настанням невідворотних правових підстав); засоби-заборони (кримінально-правові засоби, які заборонено застосувати судом в кримінальних провадженнях по корупційним кримінальним правопорушенням).*

*З'ясовано, що усі проаналізовані кримінально-правові засоби в сукупності мають важливе значення в контексті забезпечення як невідворотності кримінальної відповідальності за корупційні кримінальні правопорушення, так і протидії їм. Але, загалом, з-поміж усіх кримінально-правових засобів протидії корупційним кримінальним правопорушенням найбільш сувору роль у системі протидії корупційним кримінальним правопорушенням відведена саме каральним кримінально-правовим засобам: покаранню та спеціальній конфіскації. Зроблено висновок, що в чинному кримінальному законодавстві покарання не виступає й не може виступати єдиним засобом реагування держави на корупційне кримінальне правопорушення, який застосовується на підставі кримінально-правових норм.*

*Ключові слова: корупційне кримінальне правопорушення, корупційний злочин, кримінально-правові засоби, протидія корупції, протидія корупційним кримінальним правопорушенням, звільнення від відбування покарання з випробуванням, неправомірна вигода, зловживання владою, зловживання службовим становищем, зловживання впливом, угода про визнання вини.*

### **V. M. Dubas. Criminal legal instruments in the system legal instruments against corruption criminal offenses**

*The article analyzes the current anti-corruption legislation of Ukraine and the system of legal instruments of combating corruption. The analysis of the legal instruments of combating corruption criminal offenses proved that the national legislation has a wide range of legal instruments of combating corruption criminal offenses (disciplinary instruments, administrative legal instruments, civil law and criminal law). All differentiated instruments have a common basis, social conditioning and goal, and therefore in the context of combating corruption in Ukraine there is a differentiation of legal regulation of combating corruption as a single phenomenon and way of organizing the regulatory field.*

*The classification of the system of criminal instruments means of combating corruption criminal offenses is proposed, which is the author's vision regarding the functional purpose of a specific criminal law norm that can be applied or is being applied to a person guilty of committing a corruption criminal offense. The author classified the criminal-legal instruments of combating corruption criminal offenses into the following: antecedent instruments (the main criminal-legal means of influence that generate legal consequences); consequential instruments (criminal legal means that act as consequences in connection with the application of the main criminal legal means); reflex instruments (criminal-legal means with which the court is obliged to react in connection with the occurrence of unavoidable legal grounds); prohibitive instruments (criminal legal means that are prohibited to be applied by the court in criminal proceedings on corruption criminal offenses).*

*It was found that all the analyzed criminal legal instruments in aggregate have an important importance in the context of ensuring both the inevitability of criminal liability for corruption criminal offenses and countermeasures against them. But, in general, among all the criminal-legal instruments of combating corruption criminal offenses, the strictest role in the system of combating corruption criminal offenses is assigned to punitive criminal-legal instruments: punishment and special confiscation. It was concluded that in the current criminal legislation, punishment is not and cannot be the only instruments of the state's response to the corruption criminal offense, which is applied on the basis of criminal law norms.*

*Key words: corruption criminal offense, corruption crime, criminal legal instruments, criminal legal instruments, anti-corruption, combating corruption criminal offenses, release from serving a probation sentence, illegal benefit, misfeasance, abuse of power, abuse of official position, plea agreement.*

**Постановка проблеми.** У чинному антикорупційному законодавстві України кримінально-правові засоби відіграють основну превентивну роль у системі протидії корупційним кримінальним правопорушенням. З огляду на відсутність законодавчого регулювання та практичної реалізації кримінологічного моніторингу програм соціально-економічних перетворень (експертизи проектів законодавчих та нормативно-правових актів), майже повну відсутність профілактичної діяльності, як з боку органів кримінальної юстиції, так і громадськості, неспроможність системи виконання покарань перевиховувати винних, каральні кримінально-правові засоби, є найбільш ефективними у системі протидії злочинності в цілому та корупційним кримінальним правопорушенням зокрема. Попри це, не менш важливими та ефективними засобами кримінально-правового впливу є заохочувальні кримінально-правові засоби боротьби з корупційним кримінальним правопорушенням в якості превентивного інструментарію регулювання суспільних відносин.

На даному етапі державотворення без корупції суспільно небезпечні наслідки корупційних кримінальних правопорушень потребують не тільки застосування правових та інших заходів впливу, а й проведення науково-теоретичного дослідження питання ефективності використання кримінально-правових засобів в системі протидії корупційним кримінальним правопорушенням в Україні.

**Аналіз останніх досліджень та публікацій.** Окремим аспектам кримінально-правових засобів запобігання корупційним кримінальним правопорушенням присвячена значна кількість наукових робіт. Це викликано тим, що корупція є багатоаспектним явищем, яке зумовлює можливість різнопланових наукових досліджень в даній сфері. Так, відомими у цьому контексті є наукові дослідження таких учених, як П.П. Андрушко, Ю.В. Баулін, А.В. Боровик, О.С. Бондаренко, О.Ю. Бусол, О.П. Горох, О.О. Дудоров, З.А. Загинеї-Заболотенко, К.П. Задоя, О.О. Книженко, О.М. Костенко, О.О. Кравчук, О.К. Марін, В.В. Михайленко, Д.Г. Михайленко, В.О. Навроцький, В.І. Осадчий, А.В. Савченко, В.М. Трепак, В.І. Тютюгін, В.І., Шведова, М.І. Хавронюк та інших науковців.

Вищезазначені та інші вчені, безумовно, здійснили вагомий внесок у розвиток теоретичних аспектів щодо окремих питань протидії корупційним кримінальним правопорушенням, зокрема, частково, й проблематики ролі кримінально-правових засобів у протидії корупційним кримінальним правопорушенням. Разом із тим, аналіз наукових публікацій засвідчив, що тематику кримінально-правових засобів учені почали досліджувати як частину інституту кримінальної відповідальності. Однак дослідженню проблематики місця та ролі кримінально-правових заходів у протидії саме корупційним кримінальним правопорушенням в Україні приділяється недостатньо уваги.

**Мета і завдання дослідження.** Мета дослідження полягає у вивченні системи кримінально-правових засобів протидії корупційним кримінальним правопорушенням, для досягнення якої визначено завдання: здійснити аналіз стану дослідження питання протидії корупційним кримінальним правопорушенням кримінально-правовими засобами в Україні, а також визначити місце та роль кримінально-правових засобів в системі правових засобів протидії корупційним кримінальним правопорушенням в Україні.

**Результати дослідження.** В Україні є чинними такі законодавчі акти, які утворюють антикорупційне законодавство України: 1) Закон України «Про запобігання корупції» від 14 жовтня 2014 року № 1700-VII [1]; 2) Закон України «Про Національне антикорупційне бюро України» від 14 жовтня 2014 року № 1698-VII [2]; 3) Постанова КМУ «Про утворення Національного агентства з питань запобігання корупції» від 18 березня 2015 р. № 118 [3]; 4) Закон України від 2 жовтня 2019 року № 140-IX «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо забезпечення ефективності інституційного механізму запобігання корупції» [4]; 5) Закон України «Про Вищий антикорупційний суд» від 7 червня 2018 року № 2447-VIII [5]; 6) Закон України від 31 жовтня 2019 року № 263-IX «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо конфіскації незаконних активів осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, і покарання за набуття таких активів» [6]; 7) Кримінальний кодекс України, прийнятий 5 квітня 2001 року [7]; 8) Кодекс України про адміністративні правопорушення [8]; 9) Антикорупційна стратегія на 2021–2025 роки, затверджена Законом України від 20.06.2022 «Про засади державної антикорупційної політики на 2021–2025 роки» [9]; 10) Державна антикорупційна програма з виконання Антикорупційної стратегії, Затверджена Постановою Кабінету Міністрів України від 04 березня 2023 р. № 220 [10].

Оскільки примітка ст. 45 КК України диференціює статті Особливої частини КК України на корупційні кримінальні правопорушення та кримінальні правопорушення, пов'язані з корупцією задля наукового аналізу вважаємо за необхідне об'єднати їх в одну юридичну категорію «корупційні кримінальні правопорушення (далі – ккп)». Ба більше, у ст. 33-1 КПК України визначено, що ВАКС підсудні кримінальні провадження стосовно кримінальних правопорушень, передбачених в примітці ст. 45 КК України, ст. ст. 206-<sup>2</sup>, 209, 211, 366-<sup>2</sup>, 366-<sup>3</sup> КК України, якщо наявна хоча б одна з умов, передбачених п.п. 1-3 ч. 5 ст. 216 КПК України. Це означає, що існує процесуальна підстава уніфікувати «корупційні кримінальні правопорушення» та «кримінальні правопорушення, пов'язані з корупцією» в одну наукову категорію «корупційні кримінальні правопорушення».

Як слушно зазначає О.Ю. Водянніков Конституція України, як і більшість конституцій світу не містить спеціальних положень щодо боротьби з корупцією. Такий підхід випливає з природного прагнення конституціодавця забезпечити стабільність і сталість конституційних компромісів, адже конституційні цінності

і інститути мають проспективно визначати систему урядування і розвиток держави. З такої точки зору було б нелогічно, якби соціальна патологія корупції отримала визнання на конституційному рівні у будь-якій формі. Але не можна вважати, що конституція є нейтральною по відношенню до такої патології. Принципи демократичної, соціальної, правової держави, проголошені ст. 1 Конституції України, містять важливий антикорупційний елемент, який може вважатися конституційним принципом»...Сама ідея конституції як інструменту обмеження владного свавілля ґрунтується на тих міркуваннях, які становлять філософську основу антикорупційного принципу конституції [11, с. 9]. Відтак можна стверджувати, що Конституція України не містить антикорупційних аспектів. Але все ж таки правові засоби боротьби з ккп описані в інших нормативно-правових актах.

З огляду на наведене, доводиться констатувати, що проблематика корупції перебуває у фокусі уваги та застосування різних галузей права, які мають різні «правові інструменти», призначені для регулювання суспільних процесів проти корупції і, які використовуються для досягнення визначених певною галуззю цілей. Дані «правові інструменти» за своєю суттю являться різними правовими прийомами, спеціальними діями, що дає можливість здійснити що-небудь, досягти чогось; правовими способами; правовими механізмами, що дозволяє їх об'єднати одним юридичним поняттям «правові засоби». Відтак поняття «правові засоби» і «правові інструменти» є фактично синонімами, з чим погоджується й О. Ганзенко та Л. Удовика [12]. Також в даному контексті цікавою видається думка О.В. Онуфрієнко, який зазначає, що «у найзагальнішому сенсі правові засоби – це система субстанціональних та діяльнісних правових явищ, за допомогою яких конкретні суб'єкти правовідносин, що поступово набувають характеру інструментальної гри, досягають приватних та публічних цілей» [13, с. 3]. Як стверджують Л. Удовика та О. Ганзенко, категорія «правові засоби» залишається малодослідженою в сучасній теорії держави та права, що актуалізує дану тематику на шляху інтеграції України в ЄС та набуття в перспективі повноправного членства в ньому [12], з чим погоджуємось.

Вирішуючи питання обсягу кримінально-правових засобів звертає на себе увагу думка А.М. Яценко, який наголошує, що завдання чинного КК України, сформульовані у ч. 1 ст. 1, можуть бути досягнуті не лише шляхом застосування покарання до осіб, які порушили кримінально-правові заборони, але й завдяки практиці застосування інших заходів кримінально-правового характеру [14]. Важливим є питання і щодо змістовного і функціонального призначення засобів кримінального права, відтак, варто погодитись з Ю. О. Лісичиною, що засоби кримінального права – це складна багаторівнева система, яка має на меті забезпечення оптимального регулювання суспільних відносин, їх максимально ефективний захист, запобігання злочинам і виховання у громадян поваги до норм кримінального закону, прав і законних інтересів особистості, суспільства та держави [15, с. 228]. У свою чергу К.А. Новікова, визначаючи засоби кримінального права як правові засоби, вважає, що це передбачені кримінальним законом, які полягають у примусовому впливі на правовий статус особи, що вчинила суспільно небезпечне діяння, і застосовуються з метою запобігання вчиненню нових кримінальних правопорушень (суспільно небезпечних діянь), що на нашу думку, видається слушним [16, с. 190]. Але поруч з цим вважаємо, що авторка даного визначення не окреслила функцію засобів кримінального права, яка виникає в зв'язку з реалізацією усіх завдань, визначених в ч. 1 ст. 1 КК України.

На підставі вищеописаного, можна зробити висновок, що в національному законодавстві передбачено різні види юридичної відповідальності, що включають в себе різні правові засоби протидії ккп і правопорушенням, пов'язаним з корупцією. Різновиди відповідальності мають спільну підставу, соціальну зумовленість і мету, а тому в контексті протидії корупції в Україні має місце диференціація правового регулювання протидії корупції як єдине явище та спосіб організації нормативного поля. Як слушно зазначив Михайленко Д.Г. – результатом такої диференціації є виникнення правових режимів протидії корупції, які мають особливості залежно від її сфери [17].

Чинний Закон про кримінальну відповідальність виконує *inter alia* (серед іншого) важливі завдання, як от – запобігання кримінальним правопорушенням, як формі найнебезпечнішої людської поведінки, а також встановлює каральні засоби впливу на кримінальних правопорушників, у спосіб встановлення і призначення покарання та інших заходів кримінально-правового характеру. У ч. 2 ст. 1 КК України визначено, що для здійснення своїх завдань КК України визначає, які суспільно небезпечні діяння є кримінальними правопорушеннями та які покарання застосовуються до осіб, що їх вчинили. Відтак з аналізу даної частини ст. 1 КК України видно, що законодавець передбачає реалізацію завдань КК України за допомогою двох основних форм: встановлення підстави кримінальної відповідальності (вчинення особою кримінального правопорушення) та покарання за вчинене кримінальне правопорушення. Такий підхід, на думку О.О. Дудорова та М.І. Хавронюка, є ознакою «одноколіїності» заходів кримінально-правового впливу, що потребує перегляду в бік тих країн, які поступово відходять від постулатів неокласичної школи кримінального права і виходячи з мети ресоціалізації винного як основної мети кримінального закону, у своїй кримінально-правовій політиці дотримуються дуалізму покарань та інших заходів кримінально-правового впливу [18, с. 288–289].

Системний аналіз положень Загальної та Особливої частини КК України дозволяє говорити про наявність різних кримінально-правових засобів, спрямованих на протидію ккп та правопорушенням, пов'язаним



з корупцією. Дані засоби можна поділити за різними критеріями в залежності від їх функціонального призначення. Зауважимо, що дана система стосується виключно фізичних осіб, оскільки суб'єктом ккп може бути лише фізичні особи, вказані в ст. 3 Закону України «Про запобігання корупції».

Хочеться відзначити, що запропонована система кримінально-правових засобів протидії ккп є авторським баченням автора наукового дослідження стосовно функціонального призначення конкретної кримінально-правової норми, яка може бути застосована чи застосовується до особи, винної у вчиненні ккп. Також специфічність даної системи полягає саме в об'єкті аналізу – ккп, які характеризуються застосуванням до них спеціального правового режиму – наявністю норм КК України, дія яких поширюється з особливостями саме до ккп. Оригінальність такої системи зумовлена тим, що вона дозволяє наочно зобразити систему кримінально-правових норм-засобів протидії виключно ккп, які містяться в різних розділах Загальної і Особливої частин КК України і перебувають у юридичному взаємозв'язку.

**1. ЗАСОБИ-АНТЕЦЕДЕНТИ<sup>1</sup>** (основні кримінально-правові засоби впливу, які породжують правові наслідки)

**ПОКАРАННЯ** є каральний засіб, оскільки «кара» як одна із складових мети покарання логічно витікає із дефініції, даної в ч. 2 ст. 50 КК України. Крім того, кара є відплатою винному за вчинене ним кримінальне правопорушення, хоча, ми схильні вважати, що це поняття є філософсько-правовим за своєю суттю. Разом з тим, ми не ототожнюємо поняття «кара», «караність» і «покарання». Вважаємо, караність як основна характеристика змісту і мети покарання зумовлена його соціальним і правовим призначенням. Також така наукова концепція відображена в наукових дослідженнях українських вчених різних історичних періодів.

Чинний КК України передбачає 12 видів покарань, які класифікуються за різними критеріями: основні; додаткові; такі, що можуть бути призначені як основні так і додаткові. Аналіз санкцій ккп дозволив зробити висновок про те, що за вчинення ккп передбачено можливість призначення не усіх 12 покарань, а лише 8, а саме: штраф, громадські роботи, виправні роботи, арешт, обмеження волі, позбавлення волі, конфіскація майна, позбавлення права обіймати певні посади чи займатись певною діяльністю.

Системний аналіз санкцій ст.ст. Особливої частини КК України, зазначених в переліку ккп дозволяє стверджувати про величезну альтернативність покарань, які встановлені у санкціях без дотримання принципу логічності, а точніше «правової обґрунтованості» чи «правової передбачуваності».

**КАРАЛЬНО-СПЕЦІАЛІЗОВАНИЙ:** Звільнення від відбування покарання на підставі угоди про визнання вини у вчиненні ккп (ч. 2 ст. 75 КК України).

В науці кримінального права інститут звільнення від відбування покарання прийнято вважати заохочувальним кримінально-правовим засобом, що в більшій мірі, пов'язано з тим, що можливістю його застосування обвинувачену особу «заохочують» до різних форм сприяння органу досудового розслідування та суду: дійове каяття, активне сприяння розкриттю кримінального правопорушення, відшкодування завданої шкоди, примирення з потерпілим, належна процесуальна поведінка та сприяння судовому розгляду.

В ч. 1 ст. 75 КК України передбачено, що суд в окремих випадках може застосувати звільнення від відбування покарання з випробуванням. Але в даній частині статті встановлено сувору заборону на застосування такого звільнення щодо осіб, які вчинили ккп. Як вказує Боровик А.В. у науці кримінального права вже накопичено значний досвід застосування норм, що передбачають звільнення особи від кримінальної відповідальності, втім суттєві зміни до антикорупційного законодавства внесли чимало нововведень у норми КК України. Зазначені зміни пов'язані із тим, що починаючи із жовтня 2014 р. прийнято ряд надзвичайно важливих законів, що можна вважати найбільшою законодавчою реформою у сфері протидії корупції за часи існування нової незалежної української держави [19, с. 28].

Однак у ч. 2 ст. 75 КК України «суд приймає рішення про звільнення від відбування покарання з випробуванням у випадку затвердження угоди про примирення або про визнання вини, якщо сторонами угоди узгоджено покарання у виді виправних робіт, службового обмеження для військовослужбовців, обмеження волі, позбавлення волі на строк не більше 5 р., а також узгоджено звільнення від відбування покарання з випробуванням» немає жодної вказівки, наприклад «крім у справах по ккп», що, на нашу думку, дозволяє застосовувати звільнення від відбування покарання у випадку затвердження угоди про визнання винуватості у справах по ккп.

Привертає увагу той факт, що в ч. 2 ст. 76 КК України законодавець говорить про угоду про визнання вини, що за своєю суттю є визнанням обвинуваченим своєї вини в інкримінованому діянні, і згода на визначене прокурором покарання. Дана угода затверджується судом, яка за своєю правовою суттю є обвинувальним вироком, в якому обов'язково визначається покарання (в ккп – позбавлення волі на певний строк) з можливістю звільнення від реального його відбування. Отже, застосування інституту звільнення від відбування покарання з випробуванням у випадку затвердження угоди про визнання вини у провадженні по ккп

<sup>1</sup> За допомогою цього латинського терміну автор дослідження зображає основну функцію цих норм в системі кримінально-правових засобів. Наприклад, покарання, є основною формою кримінальної відповідальності за вчинення корупційного кримінального правопорушення. Покарання=Антецедент (лат. *antecedens*, «той, що передус») – це активна частина логічної імплікації, яка має наслідок. Режим доступу: <https://uk.wikipedia.org/wiki/%D0%90%D0%BD%D1%82%D0%B5%D1%86%D0%B5%D0%B4%D0%B5%D0%BD%D1%82>

є заохочувальним з огляду на можливість обвинуваченого/засудженого, за наявності правових підстав, бути звільненим від реального відбування покарання у виді позбавлення волі на певний строк.

Додатково зауважимо, що норму про звільнення від відбування покарання відносимо до заохочувальних з низки підстав. Перш за все, тому, що звільнення від відбування реального покарання не означає виправдання особи чи визнання її невинуватою, а визначені в КК України підстави для звільнення від відбування покарання не є реабілітуючими. Також, звільнення від відбування покарання у випадку затвердження угоди про визнання винуватості є спеціальною правовою процедурою у справах по ккп, яке є правом, а не обов'язком суду.

Цікавими в даному контексті є міркування Гороха О.П., що у разі затвердження угоди суд не повинен давати власної оцінки можливості виправлення засудженого без відбування покарання, з урахуванням тяжкості кримінального правопорушення, особи винного та інших обставин справи. Це питання зазвичай визначають сторони провадження (нерідко на підставі взаємовигідних умов угоди) [20]. З даним висновком не можемо погодитись, адже виправлення засудженого є однією із складових мети покарання, яке призначається судом. Тому саме на суд, в першу чергу, покладений обов'язок з'ясування відповіді на питання: «чи може бути досягнута мета покарання у випадку звільнення особи від відбування реального покарання?»

Вважаємо, що правова процедура суду з перевірки обставин, що враховуються прокурором при укладенні угоди про визнання винуватості і змісту угоди, передбачає суворий моніторинг з боку колеги суддів на предмет дотримання і виконання обвинуваченим усіх обов'язків на етапі, який передує укладенню угоди між прокурором і обвинуваченим. В даному контексті хочемо додати, що в практиці ВАКС були випадки відмови у затвердженні угоди про визнання винуватості, що свідчить про факт суворої перевірки на предмет дотримання і прокурором, і обвинуваченим спеціальної процедури – укладення угоди між прокурором і обвинуваченим про визнання винуватості у провадженні по ккп [21].

Ми ж віднесли інститут звільнення від відбування покарання на підставі угоди про визнання вини у вчиненні ккп (ч. 2 ст. 75 КК України) до карально-спеціалізованого заходу оскільки, на підставі угоди про визнання вини особу визнають винною у вчиненні ккп і призначають покарання, що має на меті кару, виправлення та превенцію. Разом з тим, даний вид звільнення є спеціалізований, оскільки застосовується до певної категорії кримінальних правопорушень – корупційних, і в особливому порядку кримінального провадження – на підставі угоди, що наділяє його специфічними правовими ознаками.

**ЗАСОБИ-КОНСЕКВЕНТИ<sup>2</sup>** (кримінально-правові засоби, які виступають наслідками в зв'язку із застосуванням основних кримінально-правових засобів): 1) обов'язки, які покладає суд на особу, звільнену від відбування покарання з випробуванням (ч. 2 ст. 76 КК України); 2) Судимість (ст. 88 КК України).

Дані кримінально-правові засоби не мають якихось специфічних особливостей застосування щодо особи, яка визнана винною/відбула покарання за вчинення ккп. У ч. 1 ст. 76 КК України законодавцем вжито словосполучення «суд покладає». Відтак хочемо погодитись з О.О. Книженко, що ця норма є імперативною і перелічені обов'язки мають покладатися завжди, коли особу звільняють від відбування покарання з випробуванням [22, с. 75].

У системі кримінально-правових засобів протидії ккп вищевказані засоби виконують додаткову роль, спрямовану на невідворотність покарання.

**ЗАСОБИ-РЕФЛЕКСИ** (кримінально-правові засоби, якими суд зобов'язаний відреагувати в зв'язку із настанням невідворотних правових підстав): 1) звільнення від кримінальної відповідальності в зв'язку із закінченням строків давності (ст. 49 КК України); 2) призначення покарання за наявності обставин, що пом'якшують покарання (ст. 69-1 КК України); 3) звільнення від відбування покарання у зв'язку з закінченням строку давності виконання обвинувального вироку (ст. 80 КК України); 4) звільнення від відбування покарання вагітних жінок і жінок, які мають дітей віком до трьох років (ст. 83 КК України); 5) звільнення від відбування покарання за хворобою (ст. 84 КК України).

Відтак засоби-рефлекси за своєю правовою суттю не спрямовані на протидію корупційним кримінальним правопорушенням. Так, ст. 49 КК України передбачає обов'язок суду звільнити особу від кримінальної відповідальності за вчинення нею кримінальне правопорушення, що тягне за собою правовий наслідок – уникнення відповідальності. Такий самий обов'язок суду стосується і різновидів звільнення від відбування покарання, передбачених ст. ст. 80, 83, 84 КК України. Хоча КК України не визначає, що за вчинення ккп давність не застосовується, як це визначено у ч. 5 ст. 49 КК України та ч. 6 ст. 80 КК України щодо катування, окремих злочинів проти миру та безпеки людства.

**ЗАСОБИ-ЗАБОРОНИ** (кримінально-правові засоби, які заборонено застосувати судом в кримінальних провадженнях по ккп): 1) заборона звільнення від кримінальної відповідальності за ст. ст. 45, 46, 47,

<sup>2</sup> За допомогою цього латинського терміну автор дослідження зображає факультативність функцій цих норм в системі кримінально-правових засобів. Наприклад, судимість виступає лише як кримінально-правовий наслідок в результаті вчинення особою корупційного кримінального правопорушення. Консеквент (лат. *consequens*, наслідок, результат) – мовою старих філософів, особливо в логіків Кантівської школи, в їх ученні про судження, висновки і докази консеквент означає в його стосунку до присудка наслідок в стосунку до причини. Режим доступу: <https://uk.wikipedia.org/wiki/%D0%9A%D0%BE%D0%BD%D1%81%D0%B5%D0%BA%D0%B2%D0%B5%D0%BD%D1%82>

48 КК України; 2) заборона звільнення від покарання та його відбування (ст. 74 КК України); 3) заборона звільнення від відбування покарання з випробуванням (ч. 1 ст. 75 КК України); 3) заборона застосування призначення більш м'якого покарання, ніж передбачено законом (ст. 69 КК України); 4) особливі вимоги до відбуття строку покарання як умови для умовно-дострокового звільнення від відбування покарання (п. 2 ч. 3 ст. 81 КК України); 5) особливі вимоги до відбуття строку покарання як умови для заміни покарання або його невідбутої частини більш м'яким (п. 2 ч. 4 ст. 82 КК України); 6) не підлягають звільненню за амністією (ч. 4 ст. 86 КК України); 7) особливі вимоги до відбуття строку покарання як умови для звільнення від відбування покарання у порядку помилування (ч. 3 ст. 87 КК України).

Зазначені кримінально-правові засоби, які за своєю правовою суттю є імперативними заборонами для суду до застосування, у випадку вчинення особою ккп, мають значне превентивне значення в системі кримінально-правових засобів протидії ккп. Нормативне закріплення вказаних норм-заборон унеможливило використання судами суб'єктивних підходів при прийнятті рішення про притягнення особи до кримінальної відповідальності за ккп. Їх роль спрямована на досягнення невідворотності настання реального покарання, адже до їх нормативного закріплення в КК України, саме ці механізми використовувалися судами при розгляді справ по ккп.

На підставі вищезазначеного вважаємо, що усі проаналізовані кримінально-правові засоби в сукупності мають важливе значення в контексті забезпечення як невідворотності кримінальної відповідальності за ккп, так і протидії ккп [23, с. 284–285]. Але загалом з-поміж усіх заходів державного примусу покарання є найбільш суворим, і полягає, як раніше писав М. Й. Коржанський, у позбавленні засудженого певних благ – волі, майна та примушування його до деяких дій чи втрат, у чому й полягає кара за вчинений злочин [24, с. 112].

Схожу думку висловлює й О.О. Книженко, вказавши, що вибір форм і методів реакції з боку держави на вчинене кримінальне правопорушення, застосування заходів кримінально-правового впливу багато в чому зумовлюється тими потенційними можливостями, які закладено у відповідній санкції законодавцем. Тому важливо визначити в законі не лише вичерпний перелік кримінальних правопорушень, а й встановити чітко окреслені, взаємоузгоджені, співрозмірні з тяжкістю кримінального правопорушення санкції. Вони мусять бути такими, щоб суддя мав змогу індивідуалізувати кримінальну відповідальність особи з урахуванням не лише тяжкості кримінального правопорушення, а й особи винного. Саме з того, яку санкцію встановлено у кримінальному законодавстві, визначається вибір засобів кримінально-правового впливу на особу, котра вчинила суспільно небезпечне протиправне діяння [25, с. 9–10].

Покарання як найсуворіший засіб кримінально-правовий засіб протидії ккп має бути необхідним і достатнім для досягнення тих цілей, заради чого його визначають в санкції чи застосовують. А це дозволяє стверджувати, що санкції (і види покарань в ній) статті спрямована в майбутнє і має в собі значний прогностичний потенціал. Доречною є думка О.О. Книженко, про те, що зміст покарання та визначення його мети залежать від того, в рамках якої суспільно-економічної формації воно існує, які соціальні, політичні, культурні, моральні погляди (тобто яка ідеологія) панують у суспільстві. Кримінальний закон і покарання мусять відповідати устрою суспільства, стану економіки й побудованим на цій базі етичним і правовим поглядам, що характеризують суспільні відносини [21, с. 179–180].

Як слушно зазначає І.І. Митрофанов під час призначення покарання особі, визнаній винною у вчиненні кримінального правопорушення, суд повинен забезпечити законність та обґрунтованість покарання. Необхідно, щоб це покарання було суто індивідуальним і справедливим, щоб воно максимально сприяло досягненню визначеної у законі про кримінальну відповідальність мету покарання [26, с. 102].

**Висновки і перспективи.** Аналіз правових засобів протидії ккп дозволяє зробити такі висновки: 1) в законодавстві України існує значна кількість юридичних засобів протидії корупції і ккп, присутність яких у сукупності дозволяють стверджувати про наявність механізму протидії корупційним правопорушенням; 2) найбільш сувору роль у системі протидії ккп відведена саме каральним кримінально-правовим засобам. Разом з тим, в чинному кримінальному законодавстві покарання не виступає й не може виступати єдиним засобом реагування держави на ккп; 3) встановлюючи в санкції кримінально-правової норми види покарання і його строки, законодавець має забезпечити надійну охорону суспільних інтересів держави від корупційних проявів, а також інтересів особи, на яку ці покарання будуть спрямовані. Також важливо щоб законодавець, установлюючи в санкції статті за ккп види покарань і їх розміри/строки, давав можливість судді вибрати найбільш ефективний вид покарання, як заходу кримінально-правового впливу, з урахуванням конкретних обставин кримінального провадження, але у такий спосіб, щоб унеможливити суб'єктивізм; 4) питання кримінального покарання за ккп обґрунтовано видається одним з найскладніших в теоретичних і прикладних галузях знань про злочинність та протидію їй. Водночас, воно було й залишається правовим засобом регулювання поведінки людини. Тому оптимальні моделі кримінального покарання вимагають, серед іншого, належної нормативної регламентації визначення й обчислення його строків і розмірів на нормативному й прикладному рівнях з урахуванням питань юридичної визначеності в питаннях «ефективності покарання» і «міри покарання». Дане стосується й ккп; 5) з урахуванням сучасних реалій державотворення, євроінтеграційних процесів України та напрямів політики в сфері боротьби з корупційною злочинністю, є потреба в перегляді видів та строків покарань, які встановлені в санкціях ккп.



**Список використаних джерел:**

1. Закон України «Про запобігання корупції» від 14 жовтня 2014 року № 1700-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18#Text>
2. Закон України «Про Національне антикорупційне бюро України» від 14 жовтня 2014 року № 1698-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1698-18#Text>
3. Постанова КМУ «Про утворення Національного агентства з питань запобігання корупції» від 18 березня 2015 р. № 118. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/118-2015-%D0%BF#Text>
4. Закон України від 2 жовтня 2019 року № 140-IX «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо забезпечення ефективності інституційного механізму запобігання корупції». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/140-20#Text>
5. Закон України «Про Вищий антикорупційний суд» від 7 червня 2018 року № 2447-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2447-19#Text>
6. Закон України від 31 жовтня 2019 року № 263-IX «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо конфіскації незаконних активів осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, і покарання за набуття таких активів». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/263-20#Text>
7. Кримінальний кодекс України від 05.04.2001. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2341-14#Text>
8. Кодекс України про адміністративні правопорушення. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80731-10#Text>
9. Антикорупційна стратегія на 2021-2025 роки, затверджена Законом України від 20.06.2022 «Про засади державної антикорупційної політики на 2021–2025 роки». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2322-20#Text>
10. Державна антикорупційна програма з виконання Антикорупційної стратегії, затверджена Постановою Кабінету Міністрів України від 04 березня 2023 р. № 220. URL: <https://www.kmu.gov.ua/npas/prozatverdzhennia-derzhavnoi-antikoruptsiinoi-prohramy-na-20232025-t40323>
11. Водянніков О.Ю. Антикорупційний принцип Конституції. *Актуальні виклики у діяльності Вищого антикорупційного суду*: матеріали круглого столу (м. Київ, 10 вересня 2020 р.), Київ, 2020. С. 7–15.
12. Удовика Л., Ганзенко О. Правові засоби правотворчості в контексті інтеграції України в ЄС. URL: <http://pgp-journal.kiev.ua/archive/2017/10/42.pdf>
13. Онуфрієнко О. В. Правові засоби у контексті інструментальної теорії права : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01. Х., 2004. 196 с.
14. Ященко А.М. Заходи кримінально-правового-характеру: поняття, зміст і сутність. *Форум права*. 2013. № 3. С. 775–783.
15. Лісіцина Ю.О. Кримінально-правові засоби у системі протидії підрозділами Національної поліції незаконним діям щодо анатомічних матеріалів людини. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2020. № 1. С. 227–229.
16. Новікова К.А. Місце обмежувальних засобів у системі засобів кримінального права. *Юридичний вісник*. 2022. № 2. С. 189–194.
17. Михайленко Д. Г. Протидія корупційним злочинам засобами кримінального права: концептуальні основи: монографія. Одеса: Видавничий дім «Гельветика», 2017. 582 с.
18. Дудоров О.О., Хавронюк М.І. Кримінальне право: навчальний посібник. К. : Ваїте, 2014. 944 с.
19. Боровик А.В. Спеціальні види звільнення від кримінальної відповідальності за корупційні злочини : дис. ... канд. юрид. наук. Київ, 2017. 253 с.
20. Горох О. П. Звільнення від покарання та його відбування за кримінальним правом України : дис... докт. юрид. наук : 12.00.08. Київ, 2019. 697 с.
21. Ухвала ВАКС від 08.07.2021 у справі № 991/1453/21. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/98179611>
22. Книженко О.О. Обмежувальні заходи щодо звільненого від відбування покарання з випробуванням. *Вісник пенітенціарної асоціації України*. 2020. № 1 (11). С. 73–80.
23. Дубас В.М. Правові підстави притягнення до кримінальної відповідальності за корупційні кримінальні правопорушення. *Антикорупційні органи: проблеми становлення, розвитку та взаємодії* : матер. Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Одеса, 9 квітня 2021 р.). Одеса : Фенікс, 2021. С. 284–288.
24. Кримінальне право і законодавство України. Частина загальна / за ред. М. Й. Коржанського. К. : Атіка, 2001. 432 с.
25. Книженко О.О. Теоретичні засади встановлення санкцій у кримінальному праві: монографія. Х. : Акта. 2013. 384 с.
26. Митрофанов І. І. Кримінально-правові засоби забезпечення законності та обґрунтованості покарання. *Юридична Україна*. 2010. № 1. С. 102–108.



УДК 347.73:336.22(477)

DOI <https://doi.org/10.32782/2521-6473.2023-2.12>

**Р. О. Фат'янов**, аспірант  
Київського інституту інтелектуальної власності та права  
Національного університету «Одеська юридична академія»

## ПОНЯТТЯ ПОДАТКОВОГО СПОРУ ТА ОБҐРУНТУВАННЯ НЕОБХІДНОСТІ ЙОГО ЗАКРІПЛЕННЯ В ЗАКОНОДАВСТВІ УКРАЇНИ

*У статті розглянуті податкові спори як вид публічно-правових спорів. Окреслені визначення податкового спору, які вже запропоновані науковцями. Податкові спори виникають між платниками податків і податковими органами, коли сторони не згодні з рішенням щодо оподаткування або іншими податковими питаннями.*

*Податковий спір розглянутий як вид публічно-правового спору, визначені його ознаки, а саме: причиною виникнення спору є публічно-правові відносини, однією зі сторін публічно-правового спору є суб'єкт владних повноважень, виникнення спору пов'язане із реалізацією публічного інтересу.*

*Вказано, що відсутність терміну податкового спору в законодавстві може ускладнити процес вирішення податкових спорів, але їх належність до публічно-правових спорів підтверджено.*

*У статті закріплено важливість закріплення визначення терміну податкового спору в законодавстві з метою забезпечення ефективного судового захисту учасників таких спорів. Висвітлено проблематику, пов'язану з неоднозначністю та відсутністю чіткого визначення податкового спору в багатьох юрисдикціях. Недостатня ясність щодо поняття податкового спору призводить до правової несправедливості та непередбачуваності для платників податків та органів державної податкової служби.*

*Далі в статті досліджується роль закріплення визначення податкового спору в законодавстві для забезпечення судового захисту учасників такого спору. Підкреслено, що чітке визначення допомагає зменшити ризик процесуальних помилок, спрощує процедуру судового розгляду та забезпечує більш точну і справедливу оцінку спору. Крім того, воно сприяє створенню єдиної та прозорої системи податкового права.*

*Розглянуто необхідність законодавчого закріплення визначення поняття податкового спору з метою попередження виникнення таких конфліктів.*

*Запропоновано, що законодавче закріплення визначення податкового спору може сприяти попередженню таких конфліктів шляхом створення чітких, однозначних та об'єктивних критеріїв, які визначатимуть, коли можна вважати ситуацію податковим спором. Це допоможе зменшити розбіжності у тлумаченні законодавства та сприятиме забезпеченню більшої прозорості та впевненості як для платників податків, так і для податкових органів.*

*Завдяки цим пропозиціям, законодавче закріплення визначення податкового спору може стати важливим кроком у попередженні виникнення податкових спорів, зменшенні невизначеності та покращенні взаємовідносин між платниками податків і податковими органами.*

*Ключові слова: податковий спір, ознаки податкового спору, публічно-правовий спір, публічні інтереси, владні повноваження, забезпечення судового захисту в податкових спорах, попередження виникнення податкових спорів.*

### **R. O. Fatyanov. The concept of a tax dispute and justification of the need to establish it in the legislation of Ukraine**

*The article examines tax disputes as a type of public legal disputes. The definitions of the tax dispute, which have already been proposed by scientists, are outlined. Tax disputes arise between taxpayers and tax authorities when the parties disagree on a tax decision or other tax issues.*

*The tax dispute is considered as a type of public-law dispute, its features are determined, namely: the cause of the dispute is public-law relations, one of the parties to a public-law dispute is a subject of authority, the dispute is related to the realization of public interest.*

*It is indicated that the absence of a tax dispute term in the legislation may complicate the process of resolving tax disputes, but their belonging to public legal disputes has been confirmed.*

*The article considers the importance of fixing the definition of the term of a tax dispute in legislation in order to ensure effective judicial protection of participants in such disputes. Issues related to the ambiguity and lack of a clear definition of a tax dispute in many jurisdictions are highlighted. Lack of clarity regarding the concept of a tax dispute leads to legal injustice and unpredictability for taxpayers and state tax authorities.*

*Further, the article examines the role of fixing the definition of a tax dispute in legislation to ensure judicial protection of the participants in such a dispute. It is emphasized that a clear definition helps reduce the risk of procedural errors, simplifies the court proceedings and ensures a more accurate and fair assessment of the dispute. In addition, it contributes to the creation of a unified and transparent system of tax law.*

*The need for a legislative consolidation of the definition of a tax dispute in order to prevent the occurrence of such conflicts is considered.*

*It has been proposed that the legislative consolidation of the definition of a tax dispute can contribute to the prevention of such conflicts by creating clear, unambiguous and objective criteria that will determine when a situation can be considered a tax dispute. This will help reduce differences in the interpretation of legislation and contribute to greater transparency and certainty for both taxpayers and tax authorities.*

*Thanks to these proposals, legislating the definition of a tax dispute can be an important step in preventing the occurrence of tax disputes, reducing uncertainty and improving the relationship between taxpayers and tax authorities.*

*Key words: tax dispute, signs of a tax dispute, public legal dispute, public interests, authority, ensuring judicial protection in tax disputes, prevention of tax disputes*

**Постановка проблеми.** Дослідження теми податкових спорів залишається актуальним і важливим і в наші дні. Податки є необхідним джерелом доходів для уряду та забезпечують функціонування різних сфер суспільства, таких як оборона, охорона здоров'я, освіта, інфраструктура та соціальні послуги. Законодавчі засади регулювання податковими спорами закріплені в Податковому кодексі України, що є одним з найскладніших законів, і його основне завдання полягає в регулюванні відносин, пов'язаних із сплатою обов'язкових державних платежів. Цей офіційний нормативно-правовий акт має на меті поліпшення та спрощення діяльності підприємців в Україні, але на практиці це не завжди реалізується. Податковий кодекс постійно зазнає значних змін, що ускладнює умови підприємницької діяльності, навіть без урахування складності його сприйняття. Багато бізнесменів не встигають ознайомитися з нововведеннями в сфері оподаткування, що призводить до нестабільності у їх справах. Крім того, податкові органи, маючи за мету збільшення доходів державного бюджету, часто виходять за межі своїх повноважень. Нажаль, через складність податкової системи і широкий спектр законодавчих та підзаконних правових норм, податкові спори між податковими органами та фізичними і юридичними особами виникають часто. Тому необхідно слідувати до максимальної визначеності усіх правових термінів, правил та процедур, що супроводжують цю діяльність. До сьогодні на законодавчому рівні не закріплене визначення податкового спору, хоча науковцями неодноразово зверталась увага на важливість визначення терміну податкового спору в законодавстві.

**Метою статті** є охарактеризувати визначення податкового спору, що існують в правовій літературі, визначити його ознаки, як публічно-правового спору та підтвердити важливість закріплення визначення податкового спору у законодавстві.

**Виклад основного матеріалу.** Визначення терміну податкового спору в законодавстві забезпечує ясність і правову визначеність поняття, що забезпечує уникнення неоднозначностей та розбіжностей у тлумаченні. Це гарантує платникам податків та податковим органам чітке розуміння, коли ситуація вважається податковим спором та дозволяє уникнути подвійного тлумачення.

В науковій літературі пропонуються такі визначення податкового спору:

– як врегульовану правовими нормами розбіжність між суб'єктами податкового права щодо правильності обчислення та сплати податків і зборів, законності та правомірності результатів здійснення заходів податкового контролю, що вирішується в адміністративному та судовому порядку [1, с. 25].

– як податковий конфлікт переведений у процесуально-правову площину, розв'язання якого вимагає застосування спеціального порядку і залучення компетентного суб'єкта [2].

– як специфічне податкове правовідношення (матеріальне та охоронне за своєю природою), що виникає між, як мінімум, двома суб'єктами податкових правовідносин із приводу суперечностей щодо власних прав та обов'язків або законності прийнятих контролюючими (податковими або митними) органами правових актів [3].

– як форму вирішення конфліктів (протиріччя інтересів) у сфері податкових правовідносин, яка носить публічний характер, виникає між державою і платниками податків чи іншими учасниками податкових правовідносин з приводу застосування норм податкового права, вирішуються уповноваженим юрисдикційним органом у процесуальному порядку [4, с. 111].

Для правильного розкриття питання про необхідність встановлення терміну податкового спору у законодавстві потрібно почати з того, що податковий спір є видом публічно-правового спору. Податковий спір ґрунтується на застосуванні норм публічного права (податкового, фінансового, адміністративного права, адміністративного судочинства тощо). В науковій літературі вказують, що податковий спір, як публічно-правовий, має низку ознак, а саме:

– виникає з публічно-правових відносин. Публічно-правовими відносинами є передбачені нормами публічного права суспільні відносини, що виражаються у взаємних правах та обов'язках їх учасників у різних сферах життєдіяльності суспільства, пов'язаних із реалізацією публічної влади. Особливість податкових спорів, а саме те, що вони виникають із податкових правовідносин, які за своєю суттю є публічно-правовими, що зумовлює специфіку і стосовно учасників таких відносин, і щодо порядку вирішення юридичних конфліктів між ними. Саме податкові правовідносини є базовим матеріальним аспектом судових проваджень із вирішення податкових спорів, оскільки за відсутності таких відносин між сторонами порушення процесу є неможливим [5, с. 147].

– сторони як особи, які беруть участь у справі, є суб'єктами публічно-правових відносин, одна з яких має особливий правовий статус і наділена владними повноваженнями. Вступаючи у правовідносини з органами державної влади, органами місцевого самоврядування, їхніми посадовими і службовими особами, іншими суб'єктами при здійсненні ними владних управлінських функцій на основі законодавства особа перебуває під їх владними повноваженнями [6]. При виникненні спору між особою і зазначеними органами такий спір відповідно до Кодексу адміністративного судочинства України є публічно-правовим;

– виникнення спору пов'язане із реалізацією публічного інтересу, оскільки податки відіграють найважливішу роль у формуванні державного та місцевих бюджетів, що дає можливість фінансувати оборонну, соціальну, промислову та інші сфери суспільного життя.;

– предметом спору є рішення, дії чи бездіяльність суб'єктів публічно-правових відносин, які порушують або можуть порушити права, свободи та інтереси інших суб'єктів [7].

Результати податкового спору мають вплив на публічні інтереси, зокрема на фінансову стабільність держави, збори податків та реалізацію державних програм. Саме переведення конфліктної ситуації у процесуально-правові рамки і призводить до визнання такого спору податковим. В юридичній літературі неодноразово наголошується, що такі спори пов'язані з виконанням податкових обов'язків [8, с. 123]. Оскільки податкові відносини поширюються на всіх без виключення фізичних та юридичних осіб, це зумовлює велику кількість зіткнень інтересів, що виливається у численні правові спори, пов'язані зі сплатою податків і зборів. Отже, розв'язання податкового спору має важливе значення для держави та суспільства в цілому.

Податковий спір вважається публічно-правовим спором, незалежно від наявності або відсутності законодавчо визначеного терміну. Визначимо, чому важлива належність податкового спору до публічно-правових спорів, незважаючи на відсутність визначеного терміну.

1. Залучення публічних інтересів: податки є основним джерелом доходів держави і використовуються для забезпечення публічних потреб, таких як оборона, інфраструктура, освіта, охорона здоров'я і соціальна підтримка. Вирішення податкових спорів має прямий вплив на ці публічні інтереси. Публічно-правовий характер спору підкреслює необхідність балансування інтересів держави та платників податків.

2. Реалізація владних повноважень полягає в тому, що податкові органи виконують функції публічної влади, зокрема збирання податків, здійснення контролю та забезпечення дотримання податкового законодавства. Вирішення податкових спорів стосується владних повноважень та правомочності податкових органів, що робить цей спір публічно-правовим.

3. Вплив на громадську довіру: правильне та справедливе вирішення податкових спорів є важливим для забезпечення громадської довіри до системи оподаткування. Якщо платники податків не мають впевненості у справедливості та прозорості розгляду спорів, це може підірвати їхню довіру до держави та призвести до відмови від виконання податкових зобов'язань.

4. Захист прав платників податків: податкові спори можуть мати значний вплив на права та інтереси платників податків. Визнання таких спорів публічно-правовими забезпечує дотримання процедур, забезпечення права на оскарження та забезпечення рівних можливостей сторін. Хоча відсутність визначеного терміну в законодавстві може ускладнити процес вирішення податкових спорів, важливість їх належності до публічно-правових спорів залишається, оскільки це відображає природу, вплив та важливість таких спорів для суспільства в цілому.

Наступним аспектом, що свідчить про важливість закріплення терміну податкового спору у законодавстві є забезпечення судового захисту учасників такого спору. Законодавче визначення податкових спорів створює підґрунтя для судового захисту платників податків. Коли спір визнається як податковий, платник податків має можливість звернутися до суду для захисту своїх прав і спростування рішення податкового органу. Це сприяє забезпеченню справедливості та правової впевненості в системі оподаткування.

Визначення поняття податкового спору є актуальним та важливим завданням сфери правосуддя. Це пояснюється тим, що по-перше, податкові спори є найбільш поширеною і достатньо трудомісткою категорією адміністративних справ, по-друге, існує невідкладна необхідність у визначенні сутності податкового спору як такого, оскільки від правильного з'ясування цього поняття залежить доцільність використання тих чи інших норм матеріального та процесуального права [1, с. 25]. Також це дозволить досягнути завдань, які виникають при вирішенні податкових спорів:

– забезпечити своєчасний, всебічний, об'єктивний та неупереджений розгляд справи щодо податкового спору;

– забезпечити захист, відновлення та реалізацію суб'єктами тих прав та законних інтересів з приводу порушення, обмеження яких і виник податковий спір;

– здійснити контроль за станом законності та правового порядку у сфері податкових відносин [2].

Правовий механізм вирішення податкових спорів перебуває у постійній зміні та модернізації, що зумовлює пошук оптимального поєднання та співвідношення судових і позасудових способів, а також процедур вирішення податкових спорів. Податкові спори належать до категорії найсерйозніших та найскладніших адміністративних справ в суді. Важливу роль під час вирішення податкових спорів відіграє правильна кваліфікація конкретного спору, оскільки від неї залежить належне і точне застосування відповідної норми

права [1, с. 25]. Чітке розуміння поняття податкового спору дозволить податковим органам розробляти процедури вирішення спорів, встановлювати строки та правила розгляду справ. Це сприятиме швидкому та ефективному вирішенню податкових спорів, зменшенню навантаження на суди та скороченню адміністративних витрат.

Законодавче закріплення терміну податкового спору також сприятиме попередженню виникнення таких спорів шляхом чіткого формулювання ознак та підстав податкового спору. Наявність таких проблем, як складність для розуміння Податкового кодексу, а його зміни та додаткові положення роблять його ще більш заплутаним; недостатня інформаційна прозорість податкового законодавства та податкових процедур; інтерпретація законодавчих положень податкового законодавства може відрізнятись між платниками податків і податковими органами. Це може призвести до розбіжностей у тлумаченні правил і спорів щодо правильності їх застосування.

Платники податків та податкові органи повинні керуватися правилами, уникати потенційно спірних ситуацій та забезпечувати дотримання податкового законодавства, а воно в свою чергу має бути максимально визначене та деталізоване.

**Висновки.** Закріплення на законодавчому рівні визначення податкових спорів є важливим елементом створення прозорої, справедливої та ефективної системи оподаткування. Це сприяє забезпеченню правової впевненості, ефективному управлінню податковими процедурами та зменшенню податкових ризиків для платників податків і держави.

Податковий спір вважається публічно-правовим спором, незалежно від наявності або відсутності законодавчо визначеного терміну. Належність податкового спору до публічно-правових спорів важлива, незважаючи на відсутність визначеного терміну, оскільки: забезпечуються публічні інтереси; в процесі вирішення спору реалізуються владні повноваження (податкові органи виконують функції публічної влади, зокрема збирання податків, здійснення контролю та забезпечення дотримання податкового законодавства); забезпечується громадська довіра державним органам (правильне та справедливе вирішення податкових спорів є важливим для забезпечення громадської довіри до системи оподаткування); реалізується захист прав платників податків.

Підтвердженням необхідності закріплення терміну податкового спору у законодавстві також є той факт, що це забезпечить судовий захист учасників такого спору та сприятиме попередженню виникнення податкових спорів шляхом чіткого формулювання його ознак та підстав.

Закріплення чіткого визначення податкового спору у законодавстві забезпечить справедливість та захист прав учасників таких спорів. Від цього залежить створення сприятливого інвестиційного клімату, підтримка економічного розвитку та забезпечення довіри громадян до податкової системи.

#### Список використаних джерел:

1. Васильєва І. Визначення юридичної природи та поняття податкового спору. *Податкові спори в адміністративному судочинстві* : збірник тез доповідей П'ятої Міжнародної науково-практичної конференції «Адміністративна юстиція в Україні: проблеми теорії та практики». Київ, 2022. 240 с.
2. Бондаренко О.М. Теорія та практика вирішення податкових спорів: концептуальні засади : автореферат на здобуття наукового ступеня доктора юридичних наук. URL: <https://dduvs.in.ua/wp-content/uploads/files/Structure/science/rada/auto/32/a2.pdf>.
3. Кіценко В.С. Правова природа податкових спорів в Україні : автореферат на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук. URL: <http://dspace.onua.edu.ua/bitstream/handle/11300/1319/%d0%9a%d1%96%d1%86%d0%b5%d0%bd%d0%ba%d0%be.pdf?sequence=1&isAllowed=y>.
4. Тильчик В.В. Поняття і суть податкових спорів між органами державної податкової служби та платниками податків. *Часопис Київського університету права*. 2010. № 3. С. 110–114.
5. Мамалуй О. Матеріальні та процесуальні аспекти судових проваджень із вирішення податкових спорів. *Підприємництво, господарство і право*. 2020. № 5. С. 144–149.
6. Цвіра Д.М. Податковий спір як різновид публічно-правового спору URL: <https://dspace.univd.edu.ua/server/api/core/bitstreams/05031259-fa94-4368-84c3-80b39ba6bc1a/content>.
7. Хлібороб Н. Що таке публічно-правовий спір? URL: <http://www.cdms.org.ua/index.php/uk/addressing-publicarguments-mn-ua/the-emergence-of-public-law-disputesin-public-administration-activity-mn-ua/>
8. Кучерявенко Н.П. Курс налогового права : В 6 т. / Н.П. Кучерявенко. Харьков. 2004. 600 с.



УДК 346.2

DOI <https://doi.org/10.32782/2521-6473.2023-2.13>**В. Ю. Цьомра**, аспірантТаврійського національного університету імені В. І. Вернадського,  
голова ГО «Лабораторія права»**ОСОБЛИВОСТІ УТВОРЕННЯ ТА ДЕРЖАВНОЇ РЕЄСТРАЦІЇ ГРОМАДСЬКИХ ОБ'ЄДНАНЬ**

Дане дослідження присвячене питанням утворення та державної реєстрації громадських формувань. Автор зазначає про важливість громадських об'єднань та їхній значний вплив на сучасне суспільство. Як приклад, автор наводить ряд громадських об'єднань, які є лідерами у своїх сферах діяльності.

Зазначається, що активна діяльність громадських формувань є важливим маркером демократичності суспільства та держави. Вказується, що громадські об'єднання здійснюють активну ідейно-духовну та просвітницьку діяльність. Разом з тим, автор зазначає, що дослідження здійснене щодо громадських об'єднань зі статусом юридичної особи.

Окреслено особливий конституційно-правовий статус громадських об'єднань. Також, автор зазначає, що разом із прийняттям Закону України «Про громадські об'єднання» було введено ряд позитивних змін, таких як: можливість юридичних осіб бути засновниками та членами громадських об'єднань; чітке розмежування підстав правового регулювання громадських об'єднань та інших видів громадських формувань (наприклад, політичних партій).

Обґрунтовано те, що поділ громадських об'єднань на дві організаційно-правові форми (громадські організації та громадські спілки) є штучним та недоцільним, оскільки відсутні значні відмінності між цими формами (фактично єдиною відмінністю є розмежування суб'єктного складу засновників та членів).

Надано класифікацію поділу обмежень щодо утворення та діяльності громадських об'єднань на обмеження за суб'єктом складом засновників та обмеження щодо предмету та напрямків діяльності.

Вказується, що державна реєстрація громадського об'єднання є важливим етапом у процесі його утворення, проте не єдиним. Автор зазначає, що саме з моменту державної реєстрації громадського об'єднання засвідчується факт утворення юридичної особи та відбувається утворення її правосуб'єктності. Як зазначається, державна реєстрація громадських об'єднань здійснюється Міністерством юстиції України та/або його територіальними органами, що черговий раз доводить значущість громадських об'єднань для суспільства та держави в цілому, а також показує особливу увагу зі сторони держави до цих організацій.

Автором зазначається, що для формування повної (завершеної) правосуб'єктності громадських об'єднань недостатньо лише одного факту їхньої державної реєстрації, а також потрібно набути статусу неприбуткової організації.

Обґрунтовано недоцільність існування такої форми як громадське об'єднання без статусу юридичної особи.

У висновках автор зазначає про необхідність продовження досліджень у цій сфері, а також необхідність модернізації законодавства, яке регулює питання утворення та діяльності громадських об'єднань, та приведення його до потреб сьогодення.

Ключові слова: громадські об'єднання, громадські організації, громадські спілки, державна реєстрація, правосуб'єктність, неприбуткові організації, засновники, юридичні особи.

**V. Yu. Tsomra. Features of the formation and state registration of public associations**

This study is devoted to the issues of formation and state registration of public associations. The author notes the importance of public associations and their significant influence on modern society. As an example, the author cites a few public associations that are leaders in their fields of activity.

It is noted that the active activity of public organizations is an important marker of the democracy of society and the state. It is indicated that public associations carry out active ideological and spiritual and educational activities. At the same time, the author notes that the research was carried out in relation to public associations with the status of a legal entity.

The special constitutional and legal status of public associations is outlined. Also, the author notes that together with the adoption of the Law of Ukraine "On Public Associations" a few positive changes were introduced, such as the possibility for legal entities to be founders and members of public associations; clear delineation of the grounds for legal regulation of public associations and other types of public formations (for example, political parties).

It is substantiated that the division of public associations into two organizational and legal forms (public organizations and public unions) is artificial and impractical since there are no significant differences between these forms (in fact, the only difference is the demarcation of the subject composition of founders and members).

A classification of the division of restrictions on the formation and activity of public associations into restrictions on the subject composition of the founders and restrictions on the subject and areas of activity is provided.

It is indicated that the state registration of a public association is an important stage in the process of its formation, but not the only one. The author notes that it is from the moment of state registration of a public association that the fact of formation of a legal entity is certified, and its legal personality is formed. As noted, the state registration of public associations is carried

© В. Ю. Цьомра, 2023

*out by the Ministry of Justice of Ukraine and/or its territorial bodies, which once again proves the importance of public associations for society and the state as a whole and shows special attention from the state to these organizations.*

*The author notes that for the formation of a full (completed) legal personality of public associations, only one fact of their state registration is not enough, and it is also necessary to acquire the status of a non-profit organization.*

*The impracticality of the existence of such a form as a public association without the status of a legal entity is substantiated.*

*In the conclusions, the author notes the need to continue research in this area, as well as the need to modernize the legislation that regulates the formation and activity of public associations and bring it up to date.*

*Key words: public associations, public organizations, public unions, state registration, legal personality, non-profit organizations, founders, legal entities.*

**Постановка проблеми.** Розвиток сучасного українського громадянського суспільства не можливо уявити без активної діяльності громадських об'єднань, які покликані стати рушійною силою позитивних змін. Сьогодні в Україні діють чимало різноманітних громадських організацій та спілок, які є лідерами суспільних думок в своїх сферах. Так, наприклад, Центр протидії корупції, Центр політико-правових реформ чи Комітет виборців України є одними із найвпливовіших громадських організацій у своїх сферах, які своєю діяльністю мають змогу не лише здійснювати громадсько-політичну діяльність, а й можуть впливати на прийняття значимих державних рішень.

Питання утворення та державної реєстрації громадських об'єднань залишається особливо актуальним та перспективним, адже місце та роль цих суб'єктів громадянського суспільства поступово зростає та наближається до провідних західних традицій. Тому за необхідне вбачається вибудувати єдиний науковий та практичний підхід до законодавчо встановлених процедур утворення громадських об'єднань та подолання прогалин та протиріч в цьому питанні.

**Аналіз останніх досліджень та публікацій.** Громадські об'єднання, враховуючи їхню роль та місце у сучасному українському суспільстві, становлять значний інтерес для науковців. Проте, більшість вивчених наукових праць у сфері діяльності громадських об'єднань, спрямовані на вивчення їх правового статусу або проблемних питаннях організаційно-правових форм. Так, Т. Савельєва, Т. Герасимів та Х. Маркович розглядали громадські об'єднання з точки зору їхнього ідеологічного впливу на суспільство. Давидова Н., Менджул М. та Волкова Д. вивчали питання проблем організаційно-правових форм, у яких можуть бути створені громадські об'єднання. В той же час, науковцями не було приділено значної уваги питанню утворення та державної реєстрації громадських об'єднань, враховуючи той факт, що саме на цих етапах відбувається формування правової суб'єктності цих юридичних осіб.

**Мета статті.** Основною метою (цілями) даного дослідження є висвітлення основних та важливих питань, які виникають при утворенні та державній реєстрації громадських об'єднань.

**Виклад основного матеріалу.** Активна діяльність громадських об'єднань є однією із визначальних ознак демократичної держави, а також стану високого розвитку громадянського суспільства. Окрім того, деякі науковці зазначають, що кількість та ефективність діяльності громадських об'єднань є показником політичної зрілості та розвитку суспільства [1, с. 204]. Місце та роль громадських об'єднань у сучасному українському демократичному суспільстві не є до кінця вивченим та усвідомленим. Враховуючи поступовий рух України до членства у Європейському Союзі та Північно-Атлантичному Альянсі, значимість громадських організацій поступово зростатиме, тому питання їх утворення та державної реєстрації є особливо актуальними для належного вивчення. Вартою уваги є думка Т. З. Герасиміва, який зазначає, що в сучасних умовах та при активному розвитку демократичного суспільства громадські об'єднання часто виконують роль певної альтернативи чинній державній владі, при цьому така альтернативність не є конкурентною, а скоріше навпаки – такою, що доповнює одна одну, та сприяє поступальному розвитку [2, с. 15].

Діяльність громадських об'єднань включає в себе ідейно-духовну складову, яка є основою функціонування самої організації [3, с. 9]. Цей аспект проявляється перш за все у меті та напрямках діяльності таких об'єднань, визначення яких є обов'язковою умовою при їх утворенні та подальшій державній реєстрації.

Конституція України (ст. 36) встановлює право на свободу об'єднання у політичні партії та громадські організації, для здійснення і захисту своїх прав і свобод та задоволення політичних, економічних, соціальних, культурних та інших інтересів [4], тим самим підкреслює особливий статус громадських об'єднань.

Правовий статус громадських об'єднань сьогодні регулюється Законом України «Про громадські об'єднання», який був прийнятий у 2012 році. Важливою новелою вказаного закону, на відміну від скасованого на його підставі Закону України «Про об'єднання громадян», було розділення у правовому регулюванні громадських об'єднань та політичних партій і інших об'єднань громадян, що є доволі логічним та послідовним кроком, враховуючи відмінності напрямків та сфер діяльності, а також особливостей правової суб'єктності зазначених типів організацій. Так, як зазначає Мороз О.М., громадські об'єднання, на відміну від політичних партій, не ставлять собі за мету здобуття і реалізацію політичної влади чи здійснення контролю над нею [5, с. 51]. Також, важливим нововведенням стала можливість юридичних осіб приватного права бути засновниками та членами громадських об'єднань.

Якщо попередні дві новели законодавства у сфері регулювання діяльності громадських об'єднань мали позитивний результат та вітались правничою спільнотою, то надання можливості громадським об'єднанням здійснювати діяльність без набуття статусу юридичної особи було сприйнято неоднозначно і практично не застосовується. Абсолютно незрозумілою є сфера діяльності таких об'єднань без статусу юридичної особи, а також фактичний об'єм їхньої правосуб'єктності. Тому дане дослідження спрямоване на вивчення та висвітлення питань утворення та державної реєстрації громадських об'єднань зі статусом юридичної особи.

Так, ч. 1 ст. 1 Закону України «Про громадські об'єднання» визначає громадське об'єднання як добровільне об'єднання фізичних осіб та/або юридичних осіб приватного права для здійснення та захисту прав і свобод, задоволення суспільних, зокрема економічних, соціальних, культурних, екологічних, та інших інтересів [6]. В той же час, в науковій літературі відсутній єдиний підхід до розуміння поняття «громадське об'єднання», а також часто вживають поняття «громадська організація» чи «об'єднання громадян» [7, с. 53].

Громадські об'єднання можуть засновуватись як громадська організація та громадська спілка (ч. 2 ст. 1 ЗУ «Про громадські об'єднання»). При цьому, як зазначають деякі науковці, встановлення двох окремих організаційно-правових форм для утворення громадських об'єднань є не зовсім коректним, оскільки тут мова іде про різновиди, які містять незначні відмінності у суб'єктному складі засновників [7, с. 53]. Разом з тим, можемо погодитись з позицією, що законодавство, яке регулює діяльність некомерційних організацій носить несистемний характер, що має своїм наслідком накопичення великої кількості нетипових правових форм та конструкцій [8, с. 29].

Так, під громадською організацією розуміється громадське об'єднання, засновниками та членами (учасниками) якого є фізичні особи. В той же час, громадська спілка - це громадське об'єднання, засновниками якого є юридичні особи приватного права, а членами (учасниками) можуть бути юридичні особи приватного права та фізичні особи [6]. Тобто, єдиною відмінністю між громадською організацією та громадською спілкою є можливість юридичних осіб приватного права буди засновниками та членами останньої. Інших істотних відмінностей, які б могли більш чітко розмежувати ці дві форми громадського об'єднання, станом на сьогоднішній день немає.

Встановлення для юридичних осіб можливості бути засновниками та членами громадських об'єднань є абсолютно вірним та послідовним кроком, особливо із врахуванням конституційного принципу рівності осіб перед законом. Як зазначає Парута Ю.І., юридичні особи не були обмежені в праві засновувати та бути учасниками підприємницьких товариств, а тому незрозумілим був підхід, згідно з яким юридичним особам заборонялась участь в громадських організаціях та вони не могли бути їх засновниками [9, с. 97].

Утворення громадських об'єднань відбувається добровільно за ініціативи його засновників. При цьому принцип добровільності проявляється у праві особи на вільну участь чи не участь у заснуванні та подальшій діяльності громадського об'єднання. В той же час, волевиявлення засновників громадського об'єднання проявляється у їх добровільній присутності на загальних зборах засновників, голосуванні за чи проти утворення об'єднання, затвердження його статуту та обрання органів управління, підписанні відповідних документів (реєстру присутніх осіб, протоколу зборів, статуту тощо). Принцип добровільності та свободи вибору при заснуванні та діяльності громадських об'єднань в тому числі підтверджується позицією Конституційного Суду України у справі №1-43/2001, де зазначається, що свобода об'єднання означає, зокрема, правову і фактичну можливість добровільно, без примусу чи попереднього дозволу утворювати об'єднання громадян або вступати до них [10].

Заснувати громадське об'єднання можуть не менше як дві особи [6; 11, с. 233], що є цілком логічним, адже процес об'єднання передбачає наявність як мінімум двох суб'єктів.

Також варто зазначити, що існують і певні обмеження щодо утворення та діяльності громадських об'єднань. Такі обмеження умовно можна поділити на дві категорії: перша – це обмеження за суб'єктом складом засновників (наприклад, засновниками не можуть бути політичні партії, юридичні особи щодо яких прийнято рішення щодо їх припинення або які перебувають у процесі припинення, особи, які пов'язані із тероризмом чи перебувають під міжнародними санкціями і т.д.); і друга – це обмеження щодо предмету та напрямків діяльності (забороняється утворення та діяльність громадських об'єднань, які посягають на суверенітет та територіальну цілісність України, ліквідацію її державності чи іншу злочинну діяльність щодо держави, порушують права людини і громадянина чи пропагують дискримінаційну діяльність і т.д.).

Для утворення громадського об'єднання необхідна наявність спільної та єдиної волі його засновників, яка проявляється у присутності на зборах засновників, голосуванні за утворення громадського об'єднання, визначення основних структурних елементів, які впливатимуть на формування його правосуб'єктності у майбутньому. Одним із найважливіших етапів при утворенні громадського об'єднання є затвердження його установчих документів, адже саме там фіксуються основні положення щодо його правового статусу, мети та напрямків діяльності, органів управління і т.д. Юридична особа здійснює свою діяльність на підставі установчого документа (статуту чи положення), затвердженого уповноваженими особами чи органом. Тому можемо стверджувати, що основні та фундаментальні зачатки волі юридичної особи формуються саме в цьому документі [12, с. 68]. Статут громадського об'єднання повинен містити відомості, передбачені ст. 12 ЗУ «Про громадські об'єднання», а також відповідати іншим формальним вимогам чинного законодавства



(бути викладеним у письмовій формі, прошитим, пронумерованим, підписаним засновниками або іншими уповноваженими особами і т.д.).

Проте самим фактом спільного волевиявлення засновників громадського об'єднання та складанням відповідних документів процес його утворення не завершується, адже для формування правосуб'єктності такого об'єднання необхідно пройти законодавчо закріплені процедури державної реєстрації та подальшої легітимації. Лише після проходження вказаних процедур відбувається формування повної (завершеної) правосуб'єктності юридичної особи – громадського об'єднання [13, с. 31]. При чому порушення порядку державної реєстрації або легітимації громадського об'єднання тягне за собою невизнання факту його утворення з боку держави. Так, ч. 8 ст. 9 ЗУ «Про громадські об'єднання» передбачає, що новостворене громадське об'єднання підлягає державній реєстрації протягом 60 днів з дня проведення установчих зборів, а у випадку порушення вказаних строків таке громадське об'єднання не вважається утвореним [6], що тягне за собою повну втрату його правосуб'єктності ще на етапі її первинного утворення.

Реєстрація громадських об'єднань це окремий етап у процесі його утворення та формування правосуб'єктності. Процедура державної реєстрації громадського формування детально врегульована Законом України «Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб - підприємців та громадських формувань». Для державної реєстрації створення громадського формування засновники повинні подати державному реєстратору відповідний пакет документів, який включає в себе реєстраційну заяву, протокол установчих зборів засновників про створення громадського об'єднання, його статут та відомості про керівні органи, реєстр осіб, які брали участь в установчих зборах.

Варто зазначити, що законодавець приділяє особливу увагу питанню державної реєстрації громадських формувань, враховуючи важливість їхнього правового статусу та суспільного значення. Дане твердження підтверджується тим фактом, що суб'єктом державної реєстрації громадських формувань є Міністерство юстиції України та його територіальні органи [14]. Такий підхід містить певні переваги, до яких можемо віднести: особливий контроль та облік з боку держави у питаннях створення та діяльності громадських об'єднань; єдність методологічних підходів у питаннях реєстрації; мінімізація ризиків зловживання правами та незаконних дій як з боку заявників, так і державного реєстратора тощо.

Результатом завершення процедури державної реєстрації громадського об'єднання є внесення інформації про таке поєднання до Єдиного державного реєстру юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань, а також присвоєння йому ідентифікаційного коду юридичної особи, що є визначальною ознакою у процесі подальшої ідентифікації серед інших суб'єктів права. Проте, процес утворення громадського об'єднання не завершується лише процедурою державної реєстрації, яка хоч і є визначальною при утворенні юридичної особи та формуванні її правосуб'єктності, але не є єдиною.

Не менш важливим етапом у процесі утворення громадських формувань є необхідність набуття статусу неприбуткової організації, що є критично необхідним для формування завершеної правосуб'єктності, а також для можливості здійснення подальшої діяльності, визначеної метою такого громадського об'єднання. Адже без проходження цього етапу втрачається значний об'єм правосуб'єктності громадського об'єднання як юридичної особи, що може мати наслідком формування суб'єкта права з викривленими правовими та фактичними характеристиками.

Якщо оцінювати процедуру утворення та державної реєстрації громадських об'єднань в цілому, то можемо однозначно стверджувати, що законодавство у цій сфері потребує певного доопрацювання та вдосконалення. Перш за все, це пов'язано з тим фактом, що з моменту прийняття Закону України «Про громадські об'єднання» у 2012 році до нього було внесено велику кількість змін, а також було виключено багато положень та статей. Такі часті та значні зміни не мають позитивного відображення та не забезпечують стабільності правовідносинам у вказаній сфері. Разом тим, на нашу думку, необхідно виключити зі законодавства застарілі та неефективні механізми, такі як, наприклад, можливість створення громадських об'єднань без статусу юридичної особи, адже така форма діяльності не забезпечує належного контролю зі сторони відповідних органів та установ, перш за все, у сфері податкового контролю та фінансового моніторингу.

**Висновки та перспективи.** Дослідження питання утворення та державної реєстрації громадських об'єднань є особливо актуальним та потребує подальшого вивчення, що безпосередньо пов'язане із важливою роллю громадських організацій у процесі демократичного розвитку держави, а також громадянського суспільства. Здійснивши комплексний аналіз законодавства та наукових робіт у цій сфері, можемо дійти наступних висновків:

- Діяльність громадських організацій є важливим маркером демократичності держави та рівня розвитку громадянського суспільства.
- Громадські об'єднання мають особливий конституційно-правовий статус, що зумовлено їх роллю та місцем у сучасній правовій системі та державі в цілому.
- Позитивними змінами у правовому регулюванні утворення та державної реєстрації громадських об'єднань стало розмежування їхнього правового регулювання від політичних партій та інших громадських формувань, а також надання можливості юридичним особам засновувати та бути членами громадських спілок.



– Поділ громадських об'єднань на дві організаційно-правові форми (громадська організація та громадська спілка) є не виправданим з точки зору мінімальної кількості наявних відмінностей у їхніх визначальних особливостях. Доцільнішим було б визначити організацію та спілку як вид громадського об'єднання (за принципом благодійних організацій), а не як окрему організаційно-правову форму.

– Державна реєстрація є важливим та визначальним етапом у процесі утворення громадського об'єднання та формуванні його правосуб'єктності, проте не є єдиним.

– Враховуючи значну кількість змін до Закону України «Про громадські об'єднання» та виключення цілого ряду статей та положень, профільне законодавство, яке регулює діяльність громадських об'єднань, потребує модернізації та вдосконалення, яке б передбачало швидке реагування на сучасні виклики та відмову від архаїчних та невикористовуваних форм та механізмів.

#### Список використаних джерел:

1. Савельєва Т., Пелішенко І. Громадські об'єднання як інституціоналізована форма суспільних рухів: український контекст. *Сучасне суспільство: політичні науки, соціологічні науки, культурологічні науки*. 2019. С. 200–210. URL: <https://doi.org/10.34142/24130060.2019.17.1.17> (дата звернення: 02.06.2023).

2. Герасимів Т.З. Роль громадських організацій у формуванні ідеології модернізації українського суспільства. *Вісник Національного університету «Львівська політехніка»*. Серія: *Юридичні науки*. 2019. № 23, Вип. 6. С. 10–17. URL: <https://doi.org/10.23939/law2019.23.010> (дата звернення: 02.06.2023).

3. Маркович Х. М. Громадські організації: ідеологічно-правовий вплив на громадянське суспільство. *Прикарпатський юридичний вісник*. 2022. № 2. С. 9–12. URL: <https://doi.org/10.32837/pyuv.v0i2.1008> (дата звернення: 02.06.2023).

4. Конституція України: від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР: станом на 1 січ. 2020 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254k/96-vr#Text> (дата звернення: 03.06.2023).

5. Мороз О. Місце і роль громадських об'єднань у політичній системі сучасної демократичної держави. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету*. 2014. № 9–1. С. 50–52.

6. Про громадські об'єднання: Закон України від 22.03.2012 р. № 4572-VI: станом на 12 черв. 2022 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4572-17#Text> (дата звернення: 03.06.2023).

7. Давидова Н., Менджул М. Громадське об'єднання та громадська організація: дихотомія понять. *Порівняльно-аналітичне право*. 2020. № 3. С. 51–57. URL: [http://pap-journal.in.ua/wp-content/uploads/2021/11/PAP-3\\_2020-Ost.pdf](http://pap-journal.in.ua/wp-content/uploads/2021/11/PAP-3_2020-Ost.pdf) (дата звернення: 04.06.2023).

8. Волкова Д. Ознаки громадських організацій в Україні як підстави для виокремлення їх організаційно-правових форм. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету*. Серія: *Юриспруденція*. 2019. № 37. С. 28–30. URL: <http://www.vestnik-pravo.mgu.od.ua/archive/juspradenc37/8.pdf> (дата звернення: 04.06.2023).

9. Паруга Ю. Проблемні аспекти цивільно-правового статусу громадської спілки. *Актуальні проблеми вдосконалення чинного законодавства України* : збірник наукових статей. 2015. № 38. С. 96–105.

10. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень абзацу четвертого статті 2, частини другої статті 6, частин першої, другої статті 10 Закону України «Про молодіжні та дитячі громадські організації» (справа про молодіжні організації): Рішення Конституц. Суду України від 13.12.2001 р. № 18-рп/2001. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v018p710-01#Text> (дата звернення: 05.06.2023).

11. Юркевич Ю. Громадські об'єднання як учасники цивільних відносин. *Evropský politický a právní diskurz*. 2016. № 2. Т. 3 С. 232–237. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/evrpol\\_2016\\_3\\_2\\_35](http://nbuv.gov.ua/UJRN/evrpol_2016_3_2_35) (дата звернення: 05.06.2023).

12. Цьомра В. До питання формування волі юридичної особи. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2023. № 4/2023. С. 66–69. URL: <https://doi.org/10.32782/2524-0374/2023-4/13> (дата звернення: 06.06.2023).

13. Цьомра В. Особливості формування правосуб'єктності окремих категорій юридичних осіб (на прикладі неприбуткових організацій). *Вчені записки ТНУ імені В.І. Вернадського*. Серія: *юридичні науки*. 2023. Т. 34 (73). С. 28–33. URL: <https://doi.org/10.32782/TNU-2707-0581/2023.1/05> (дата звернення: 06.06.2023).

14. Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб - підприємців та громадських формувань : Закон України від 15.05.2003 р. № 755-IV: станом на 1 квіт. 2023 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/755-15#Text> (дата звернення: 06.06.2023).

# АКТУАЛЬНІ ПИТАННЯ ЮРИСПРУДЕНЦІЇ

УДК 346:[334.7+347.72](477)

DOI <https://doi.org/10.32782/2521-6473.2023-2.14>

**Б. С. Щербина**, кандидат юридичних наук,  
асистент кафедри цивільного права Навчально-наукового  
інституту права Київського національного університету  
імені Тараса Шевченка  
ORCID 0000-0001-5388-7600

## ТИПОВІ КОРПОРАТИВНІ ПРАВА УЧАСНИКІВ АКЦІОНЕРНОГО ТОВАРИСТВА

*Метою наукової статті є здійснення комплексної наукової розробки із встановлення змісту типових корпоративних прав учасників акціонерного товариства в Україні. Визнано, що поширеною практикою є нормативного визначення підстав та припинення корпоративних прав для суб'єкта господарювання із моменту його державної реєстрації, що означає внесення відомостей до відповідного державного реєстру, та припиняється із моменту відображення у реєстрі інформації про припинення діяльності такої юридичної особи. Акцентовано увагу на нормативному регулюванні проведення електронних загальних зборів. Визначено, що електронні загальні збори акціонерів мають проводитися виключно шляхом електронного заочного голосування акціонерів з використанням авторизованої електронної системи шляхом накладення кваліфікованого цифрового підпису. Описано таку форму проведення загальних зборів акціонерів, як дистанційні загальні збори, що також не передбачають спільної присутності на них акціонерів (їх представників) та проводяться шляхом дистанційного заповнення бюлетенів акціонерами і надсилання їх до товариства через депозитарну систему України у порядку, встановленому Національною комісією з цінних паперів та фондового ринку. Зроблено висновок, що запроваджені альтернативні форми проведення загальних зборів учасників акціонерних товариств відповідають наявній моделі заочного голосування, що поширеною в країнах Європейського Союзу, яка реалізується за допомогою електронних засобів комунікації та вимагає забезпечення участі суб'єктів у режимі реального часу. Обґрунтовано, що реалізація та забезпечення ефективності здійснення типових корпоративних прав вимагає подальшої адаптації національного законодавства України до законодавства країн ЄС, де встановлюються стандарти інформаційного обігу документів про діяльність акціонерних товариств, стандарти прозорості розробки та ухвалення управлінських рішень, а також стандарти дотримання корпоративного суб'єктивного права на отримання дивіденді.*

*Ключові слова:* адаптація законодавства, господарські товариства, доступ до публічної інформації, дивіденди, електронні загальні збори, інформація, корпоративні відносини, корпоративні права, корпорація, рішення загальних зборів, переведення прав та обов'язків, реалізація прав, управління.

### **B. S. Shcherbyna. Typical corporate rights of members of a joint-stock company**

*The purpose of the scientific article is the implementation of a comprehensive scientific development to establish the content of the corporate rights of participants in a joint-stock company in Ukraine. It is recognized that a common practice is the regulatory definition of the grounds and termination of corporate rights for an enterprise from the moment of its state registration, which means entering information into the relevant state register, and terminates from the moment information about the termination of the activities of such a legal entity is displayed in the register. Attention is focused on the normative regulation of holding electronic general meetings. It is determined that the general meeting of shareholders should be held exclusively by electronic absentee voting of shareholders using an authorized electronic system by imposing a qualified digital signature. Such a form of holding a general meeting of shareholders as a remote general meeting is described, which also does not provide for the joint presence of shareholders (their representatives) at it and is carried out by remotely filling out ballots by shareholders and sending them to the company through the depository system of Ukraine in the manner established by the National Commission for Securities . paper and stock market. It is concluded that the introduced alternative forms of holding a general meeting of shareholders of joint-stock companies correspond to the existing model of absentee voting, which is common in the countries of the European Union, which is implemented using electronic means of communication and requires the participation of subjects in real time. It is substantiated that the implementation and ensuring the effectiveness of exercising standard corporate rights requires further adaptation of the national legislation of Ukraine to the legislation of the EU countries, which establish standards for information circulation of documents on the activities of joint-stock companies, standards for transparency in the development and adoption of management decisions, as well as standards for compliance with the corporate subjective right to receive dividends.*

*Key words:* adaptation of legislation, business entities, access to public information, dividends, electronic general meeting, information, corporate relations, corporate rights, corporation, decision of the general meeting, transfer of rights and obligations, exercise of rights, public administration.

© Б. С. Щербина, 2023

**Постановка проблеми.** Під типовими корпоративними правами необхідно розуміти такі права особи, як: 1) право брати участь у здійсненні управління визначеним господарським товариством; 2) право на дивіденди як частину прибутку товариства; 3) право на частину ліквідаційного майна товариства; 4) права доступу до звітної інформації господарського товариства про його діяльність; 5) право виходу із складу учасників господарського товариства. Також до типових корпоративних прав може бути віднесено і право на незгоду як різновид корпоративних прав акціонерів.

Типові корпоративні права визначають зміст взаємовідносин учасників господарських товариств та власне суб'єктів господарювання, що визначає актуальність дослідження їх системи та змісту.

**Стан наукової розробки проблеми.** Специфіка дослідження корпоративних прав, встановлення їх змісту та систематизації досліджено у наукових публікаціях таких вчених, як О.М. Вінник [1], І.В. Лукач [2], Д.І. Погрібний [3, с. 75–79] та ін. Варто підкреслити, що триваюча реформа системи господарського законодавства визначає подальшу актуальність із дослідження проблеми розуміння змісту корпоративних прав учасника товариства, що обумовлює актуальність теми.

**Метою дослідження** є визначення змісту типових корпоративних прав.

**Виклад основного матеріалу.** Типові корпоративні права мають розумітися як абсолютні права учасників господарських товариств, зміст яких та специфіка реалізації не відрізняється залежно від проявів активностей їх носіїв.

Одним із основоположних типових корпоративних прав є право особи на отримання дивідендів як частини прибутку господарського товариства. Право на отримання дивідендів є складовою системи майнових типових прав. У перекладі з латиниці категорія «дивіденд» розуміється як певне майно, що має бути поділено [4, с. 231]. Відповідно до Закону України «Про акціонерні товариства» встановлюється можливість емісії як звичайних, так і привілейованих акцій, при цьому володілець останніх має інший, відмінний обсяг від обсягу прав, якими наділяються володільці звичайних акцій, корпоративних прав. Обсяг дивідендів, що сплачуються володільцям привілейованих акцій, має встановлюватися у статутних документах господарського товариства [5].

Дослідження змісту корпоративних правовідносин та особливостей їх здійснення визначає відсутність нормативного закріпленого механізму виплати дивідендів [6, с. 57–62]. Цікавим є підхід Н.А. Сліпенчук, який обґрунтовує, що право на дивіденди виникає внаслідок укладення зобов'язання учасником акціонерного товариства [7, с. 110].

Право на отримання дивідендів набуває характеру зобов'язання після ухвалення загальними зборами рішення про їх нарахування та виплату. Право на дивіденди є одним із найважливіших прав особи, яке втім часто порушується і неналежним чином забезпечується. Одним із організаційно-правових напрямів забезпечення належного здійснення права особи на дивіденди як виду корпоративних прав є законодавче встановлення вимоги щодо ухвалення такого рішення лише кваліфікованою більшістю голосів загальних зборів [8]. Відповідно до ч. 2 ст. 35 Закону України «Про акціонерні товариства» встановлюється нормативна заборона із здійснення дивідендів за умови: або за наявності непогашеного зобов'язання товариства про викуп акцій відповідно до статті 102 Закону України «Про акціонерні товариства»; або ж у разі якщо дивіденди за привілейованими акціями виплачено не у повному обсязі. До компетенції загальних зборів акціонерного товариства не відноситься право обмежити виплату дивідендів. Втім і немає прямої заборони щодо неможливості ухвалення такого рішення загальними зборами акціонерного товариства, що вимагає нормативного закріплення положення щодо допустимості ухвалення рішення про обмеження здійснення права на отримання дивідендів як складового елементу такого органу управління.

Іншим важливим корпоративним правом є право на участь в управлінні, що найчастіше має реалізуватися шляхом голосування на загальних зборах. Водночас вітчизняне законодавство у зв'язку із змінами запровадженими у липні 2023 року передбачає реалізацію корпоративного права на участь в управлінні товариством шляхом безпосередньої участі у засіданні загальних зборів, але і шляхом електронного заочного голосування засобами авторизованої електронної системи. Відповідно до ч. 2 ст. 38 Закону України «Про акціонерні товариства» встановлюється така форма ухвалення управлінського рішення як електронні загальні збори, що не передбачають спільної присутності на них всіх акціонерів чи їх представників. Електронні загальні збори проводяться виключно шляхом електронного заочного голосування акціонерів з використанням авторизованої електронної системи шляхом накладення кваліфікованого цифрового підпису. Іншою формою проведення загальних зборів акціонерів є дистанційні загальні збори, що також не передбачають спільної присутності на них акціонерів (їх представників) та проводяться шляхом дистанційного заповнення бюлетенів акціонерами і надсилання їх до товариства через депозитарну систему України у порядку, встановленому Національною комісією з цінних паперів та фондового ринку.

Запроваджені альтернативні форми проведення загальних зборів учасників акціонерних товариств відповідають наявній моделі заочного голосування, що поширеною в країнах Європейського Союзу, яка реалізується за допомогою електронних засобів комунікації та вимагає забезпечення участі суб'єктів у режимі реального часу [9]. Такі норми діють на території як країн ЄС, так і у США та інших сучасних країнах. Зокрема, відповідно до модельного Акту США «Про підприємницьку корпорацію» [9] визначений механізм

із організації проведення загальних зборів заочно (дистанційно) (action without meeting), де особливої уваги приділяється необхідності дотримання вимог із забезпечення реального часу відбуття такого заходу, а також належності персоніфікації результатів голосування [10, с. 26].

Такий самий підхід визначено згідно із положеннями Французького торгового кодексу, де встановлено право акціонерного товариства на застосування засобів телекомунікації чи засобів онлайн-зв'язку. Відповідно до Акціонерного закону ФРН (§§ 118–124) встановлена процедура фактичного (реального) проведення загальних зборів. Обов'язковою вимогою, що забезпечує доступ до публічної інформації про проведення загальних зборів акціонерного товариства, є вимога про розміщення відомостей про результати та дотримання процедури такого заходу [11].

Необхідно підкреслити, що обрання електронної форми проведення загальних зборів акціонерів не має базуватися на засадах примусовості, а має виходити із засад добровільності та збалансованості публічних та приватних інтересів, безпеки людей та виробництва, добросовісності та справедливості. Отже, проведення загальних зборів заочно, виходячи із нормативного та організаційного досвіду країн ЄС та США, найчастіше відбувається шляхом присутності акціонерів через активізацію електронної форми персоніфікації особи та електронного кваліфікованого підпису.

При цьому нормативно встановлюється певне коло питань, вирішення яких не допускається шляхом проведення заочної форми загальних зборів акціонерного товариства. Такими питаннями є: формування складу наглядової ради та ревізійної комісії товариства, а також утвердження аудитора товариства, звітування щодо реалізації балансу товариства за рік, виплати дивідендів та інші важливі організаційні питання, що пов'язані із здійсненням корпоративних прав тощо [12, с. 229–230].

Таким чином, вимагається нормативне закріплення відповідно до положень чинного законодавства України переліку питань, які не можуть бути ухвалені шляхом проведення загальних зборів акціонерів у заочній дистанційній формі.

До корпоративних прав акціонерів необхідно віднести також і право особи на отримання інформації про господарську діяльність товариства. Процедура реалізації права на доступ до інформації про діяльність акціонерного товариства закріплюється згідно із положеннями статей 112–113 Закону України «Про акціонерні товариства». Чинним законодавством встановлюється вимога до акціонерного товариства про забезпечення кожному акціонеру доступу до документів підприємства, зокрема, до наказів і розпоряджень голови колегіального та одноосібного виконавчого органу, що впливають на реалізацію корпоративних прав такого акціонера), а також додатково встановлюється, що особи, які володіють 5 і більше процентами акцій товариства має надаватися доступ до будь-яких інших документів товариства, що містять відомості про фінансово-господарську діяльність такого товариства. У разі, якщо такі документи містять інформацію з обмеженим доступом, то режим її поширення санкціонується як засобами внутрішнього аудиту, так і засобами зовнішнього інформаційного контролю.

Для реагування на запит акціонера про надання інформації про діяльність господарського товариства надається 10 робочих днів. Відповідь на запит може бути оформлена як у паперовій формі, так і шляхом направлення документів в електронній формі. Плата за оформлення відповіді на запит інформації про стан діяльності підприємства, як правило, має надаватися безоплатно, але у разі необхідності роздруківки значної кількості матеріалів, то товариство може вимагати оплати таких послуг з боку акціонера.

Доступність інформації про стан діяльності акціонерного товариства забезпечується також шляхом встановлення нормативної вимоги щодо функціонування офіційної інтернет-сторінки підприємства, де має бути розміщені: статут акціонерного товариства, зміни до статуту; положення про загальні збори, наглядову раду або раду директорів, виконавчий орган, інші внутрішні положення товариства, що регулюють діяльність органів товариства, та зміни до них; положення про кожний діючий відокремлений підрозділ товариства; кодекс корпоративного управління товариства; протоколи загальних зборів; документи суб'єктів аудиторської діяльності щодо товариства; річну фінансову звітність, річну консолідовану фінансову звітність; документи звітності, що подаються до державних органів; проспекти цінних паперів або рішення про емісію цінних паперів, а також свідоцтво про реєстрацію випуску акцій та інших цінних паперів товариства; актуальний перелік афілійованих осіб товариства із зазначенням кількості, типу та/або класу належних їм акцій; регулярну та особливу інформацію про товариство згідно з вимогами законодавства; звіти наглядової ради або ради директорів; звіти виконавчого органу; положення про винагороду членів наглядової ради або ради директорів та виконавчого органу, – окрім відомостей, що містять конфіденційну інформацію, чи інформацію, доступ до якої має бути обмежений чи заборонений. Відповідно до положень частини шостої статті 113 Закону України «Про акціонерні товариства» закріплюється право акціонерного товариства на офіційну відповідь у наданні відповіді акціонеру на його інформаційний запит, якщо він направлений до підприємства повторно і вже раніше був належним чином товариством опрацьований. Розгляд спорів щодо забезпечення доступу до інформації про стан діяльності акціонерного товариства відноситься до компетенції адміністративних судів.

**Висновок.** Таким чином, реалізація та забезпечення ефективності здійснення типових корпоративних прав вимагає подальшої адаптації національного законодавства України до законодавства країн ЄС, де



встановлюються стандарти інформаційного обігу документів про діяльність акціонерних товариств, стандарти прозорості розробки та ухвалення управлінських рішень, а також стандарти дотримання корпоративного суб'єктивного права на отримання дивідендів.

**Список використаних джерел:**

1. Вінник О.М. Публічні та приватні інтереси в господарських товариствах: проблеми правового забезпечення : монографія. Київ : Атіка, 2003. 352 с.
2. Лукач І.В. Господарсько-правове регулювання корпоративних відносин в Україні: теоретичні проблеми : дис. ... докт. юр. наук : 12.00.04. Київ, 2016. 474 с.
3. Погрібний Д.І. Особливості правового забезпечення діяльності транснаціональних корпорацій. *Право та інновації*. 2015. № 1. С. 75–79.
4. Юридична енциклопедія. Том. 2. Київ : «Українська енциклопедія», 1998. 546 с.
5. Про акціонерні товариства : Закон України від 27 липня 2022 року № 2465-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2465-20#n1985>
6. Щербина О.В. Проблеми реалізації права акціонера на отримання дивідендів. *Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка. Юридичні науки*. Вип. 37. С. 57–62.
7. Сліпенчук Н.А. Цивільно-правові способи захисту корпоративних прав : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.03. Івано-Франківськ : Прикарпатський національний університет імені Василя Стефаника, 2014. 212 с.
8. Закон Португалії «Про комерційні компанії» Portugal Commercial Company Act of 29 March 2006 (last amended 31/10/2007) URL: [http://www.cmvm.pt/EN/Legislacao\\_Regulamentos/Legislacao%20Complementar/Emitentes/Documents/Final2009.Commercial%20Company%20Act.consol8.2007andDL357A.2007.pdf](http://www.cmvm.pt/EN/Legislacao_Regulamentos/Legislacao%20Complementar/Emitentes/Documents/Final2009.Commercial%20Company%20Act.consol8.2007andDL357A.2007.pdf)
9. Model business corporation act annotated: official text with official comments and statutory cross-references, revised through 2005 / adopted by the Committee on Corporate Laws of the Section of Business Law. URL: <http://greatlakesval.com/wp-content/uploads/2011/08/Model-Business-Corporation-Act.pdf>
10. Bruno S., Ruggiero E. Public Companies and the Role of Shareholders: National Models Towards Global Integration. Kluwer Law International, 2011. 265 p.
11. Директива 2007/36/ЄС Європейського Парламенту та Ради від 11.06.2007 «Про використання певних прав акціонерів у лістингованих компаніях». URL: <http://www.minjust.gov.ua/45877>
12. Лукач І. В. Правовий аспект заочного голосування на загальних зборах в корпораціях. *Юридичний вісник*. 2014. № 3. С. 226–231.

УДК 343.13+378.147

DOI <https://doi.org/10.32782/2521-6473.2023-2.15>

**О. М. Дроздов**, д.ю.н., професор, адвокат,  
Заслужений юрист України  
кафедра кримінального процесу  
Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого  
м. Харків, Україна

**І. В. Басиста**, д.ю.н, професорка  
професорка кафедр кримінального процесу та криміналістики,  
адміністративного права та адміністративного процесу  
Львівський державний університет внутрішніх справ  
м. Львів, Україна

**О. В. Дроздова**, к.ю.н., доцентка, адвокатка  
доцентка кафедри кримінально-правових  
та адміністративно-правових дисциплін  
Юридичний факультет ПВНЗ  
«МЕГУ імені академіка Степана Дем'янчука»,  
м. Рівне, Україна  
професорка кафедри кримінального права  
та кримінології, міжнародного публічного права  
та міжнародних відносин  
Юридичний факультет  
Барселонського університету  
м. Барселона, Королівство Іспанія

## **ЗАКРИТТЯ КРИМІНАЛЬНОГО ПРОВАДЖЕННЯ АПЕЛЯЦІЙНИМ СУДОМ У ВИПАДКУ СМЕРТІ ОБВИНУВАЧЕНОГО ЩОДО ЯКОГО УХВАЛЕНО ВИПРАВДУВАЛЬНИЙ ВИРОК ЧЕРЕЗ НЕДОВЕДЕНІСТЬ В ЙОГО ДІЯННІ СКЛАДУ КРИМІНАЛЬНОГО ПРАВОПОРУШЕННЯ**

*У цій публікації зроблено спробу навести та обґрунтувати власні авторські переконання щодо низки тих проблемних питань, котрі склалися у судовій практиці та які винесені на розгляд об'єднаної палати Касаційного кримінального суду Верховного Суду, щоб сформувані комплексний і єдиний підхід Суду у зв'язку із оскарженням виправдувального вироку за ситуації, коли обвинувачений помер.*

*Метою статті є критичний огляд наявної судової практики, аргументів колег-процесуалістів та, як результат, формування власних наукових позицій щодо алгоритму дій суду апеляційної інстанції, який здійснює провадження за апеляційною скаргою і з'ясовує, що померла особа щодо якої ухвалено виправдувальний вирок через недоведеність, що в її діянні є склад кримінального правопорушення.*

*У перебігу дослідження надано відповіді на такі важливі питання, як: яке із процесуальних рішень (закрити кримінальне чи апеляційне провадження) апеляційному суду варто приймати після встановлення факту смерті обвинуваченого щодо якого ухвалений виправдувальний вирок та чи необхідно давати відповіді на доводи апеляційної скарги, в якій ставиться питання про необґрунтованість виправдання та винуватість особи у вчиненні інкримінованого кримінального правопорушення?*

*Доведено, що після встановлення факту смерті обвинуваченого щодо якого ухвалений виправдувальний вирок, кримінальне провадження не повинно продовжуватися. За цих обставин запропоновано для суду апеляційної інстанції алгоритм дій, коли відповідно до статті 417 КПК України він залишає в силі вирок суду першої інстанції, яким особу виправдано у вчиненні кримінального правопорушення та приймає процесуальне рішення про закриття кримінального, а не апеляційного провадження. Констатовано, що при такому розвитку подій доводи апеляційної скарги, в якій ставляться питання на кшталт необґрунтованості виправдання, залишаться без відповіді.*

*Ключові слова: презумпція невинуватості, законність, змагальність сторін, провадження в суді апеляційної інстанції, оскарження виправдувального вироку, доводи апеляційної скарги, необґрунтованість виправдання, факт смерті обвинуваченого.*

© О. М. Дроздов, І. В. Басиста, О. В. Дроздова, 2023

***O. M. Drozdov, I. V. Basysta, O. V. Drozdova. Closing of criminal proceedings by the court of appeals in the case of the death of the accused in which the verdict of acquittal was passed due to failure to prove the Constitution of a criminal offense in his action***

*In this publication, the authors attempt to offer their own convictions on a number of problematic issues that have arisen in judicial practice and have been submitted for consideration by the United Chamber of the Supreme Court's Criminal Cassation Court, in order to form a comprehensive and unified approach of the Court in connection with the appeal of an acquittal verdict in a situation where the accused has died.*

*The purpose of the article is to critically review the available judicial practice, the arguments of colleagues-proceduralists, and, as a result, to formulate their own scientific positions on the algorithm of actions of the appellate court, which conducts proceedings on an appeal complaint and finds out that the person who was acquitted of the charges due to lack of evidence of a criminal offense has died.*

*In the course of the study, the authors provide answers to such important questions as: which procedural decision (to close the criminal or appellate proceedings) should the appellate court make after establishing the fact of the death of the accused against whom an acquittal verdict has been issued, and whether it is necessary to respond to the arguments of the appeal complaint, which raises the issue of the groundlessness of the acquittal and the guilt of the person in committing the incriminated criminal offense?*

*The authors argue that after establishing the fact of the death of the accused against whom an acquittal verdict has been issued, the criminal proceedings should not continue. In these circumstances, the authors propose for the appellate court an algorithm of actions, when, in accordance with Article 417 of the Criminal Procedure Code of Ukraine, it upholds the verdict of the court of first instance, by which the person was acquitted of the criminal offense, and takes a procedural decision to close the criminal, not the appellate proceedings. The authors state that in such a development of events, the arguments of the appeal complaint, which raise questions such as the groundlessness of the acquittal, will remain unanswered.*

*Key words: presumption of innocence, legality, adversarial proceedings, proceedings in the appellate court, appeal of an acquittal verdict, arguments of the appeal complaint, groundlessness of acquittal, fact of the death of the accused.*

На розгляді Касаційного кримінального суду у складі Верховного Суду (далі по тексту – ККС, ККС ВС, ККС Верховного Суду) перебуває касаційна скарга прокурора, у якій він, посиляючись на істотні порушення вимог кримінального процесуального закону, просить скасувати ухвалу апеляційного суду та призначити новий судовий розгляд в суді апеляційної інстанції. Прокурор стверджує, що колегія суддів апеляційного суду залишила поза увагою правову позицію об'єднаної палати Касаційного кримінального суду у складі Верховного Суду, що викладена у постанові від 16 січня 2019 року (справа № 761/33482/16-к, провадження № 51-4744км018), відповідно до якої слід було закрити апеляційне провадження, а не кримінальне провадження. Крім цього, прокурор зазначає, що судом апеляційної інстанції не враховано правову позицію Верховного Суду, викладену в постанові від 02 листопада 2021 року (справа № 753/21116/17, провадження № 51-1081км21), згідно з якою, приймаючи рішення про закриття не апеляційного провадження, а кримінального провадження, у якому подано апеляційну скаргу на виправдувальний вирок, суд апеляційної інстанції повинен прийняти рішення щодо законності вироку суду першої інстанції, а, відповідно, і дати відповідь на доводи апеляційної скарги прокурора, як того вимагає кримінальний процесуальний закон [1].

Так як на сьогодні перед об'єднаною палатою Касаційного кримінального суду у складі Верховного Суду постала необхідність відступити від висновків щодо застосування норми права у подібних правовідносинах, викладених в раніше ухвалених рішеннях Касаційного кримінального суду у складі Верховного Суду, та забезпечення єдності судової практики щодо процесуального рішення, яке повинен постановити апеляційний суд під час перегляду виправдувального вироку у тому випадку, коли обвинувачений помер, то членам Науково-консультативної ради при Верховному Суді направлено відповідні звернення для висловлення своїх наукових позицій [1]. Спробуємо поділитися із науковою спільнотою та колегами-практиками тими аргументами, котрі лягли в основу підготовки відповідного спільного наукового висновку [2].

Вже на шпальтах юридичних видань зазначалося [3, с. 109–110], що за умов дії КПК 1960 року вчені досліджували застосування окремих підстав для закриття кримінального провадження та проблеми, які виникають на практиці у перебігу такої діяльності (С. М. Благодир, А. О. Ляш, та інші). За чинності КПК України 2012 року такий перелік ще збагатився кількісно, сутнісно та якісно. Вже вказувалося, що вельми дотичними є й не так давно захищені кандидатські дисертації, зокрема у 2016 році – К.В. Токаренко, у 2018 році – Х.М. Павич та І.І. Шепітько (окремими пунктами розглянуто діяльність суду й в цьому розрізі) [3, с. 109–110]. І.В. Гловюк, О.В. Капліна, В.В. Навроцька, В.М. Тertiшник та інші вчені власними недавніми обґрунтуваннями теж дозволили пролити світло на значну кількість складників задекларованої дилеми. Так, ведучи мову про унеможливлення подальшого руху судочинства через смерть особи, яка вчинила кримінальне правопорушення чи інше суспільно небезпечне діяння, В. Навроцька підкреслює, що незалежно від настання часу смерті такої особи у разі підтвердження матеріалами кримінального провадження того, що це діяння справді було вчинене нею, така особа має бути посмертно визнана підозрюваним чи особою, стосовно якої вирішується питання щодо застосування примусових заходів медичного чи виховного характеру. Ну а потім кримінальне провадження підлягає закриттю через те, що об'єктивна обставина (смерть) перешкоджає подальшому ходу судочинства [4, с. 90–91]. Своєю чергою, Є. Мартинов провів відповідні

узагальнення сучасного стану дослідження та спробував об'єднати їх у кримінальну процесуальну характеристику інституту закриття кримінального провадження судом [5, с. 94]. Всі ці та й інші, не згадані тут наукові пошуки, створюють надійний доктринальний фундамент для подальшої розбудови якісних кримінального процесуального законодавства та судової практики.

Перш, ніж сформулювати власне бачення шляхів вирішення задекларованої дилеми, вважаємо, що варто розлоге проаналізувати наявну судову практику Верховного Суду у цій царині, адже вона містить різні позиції щодо вирішення окресленої проблеми.

*Перша позиція* полягає в тому, що апеляційний суд уповноважений закрити кримінальне провадження на підставі п. 5 ч. 1 ст. 284 КПК за обставин, коли під час перегляду виправдувального вироку буде встановлено факт смерті обвинуваченого. При цьому виправдувальний вирок не підлягає скасуванню, а доводи апеляційної скарги залишаються без розгляду (постанови колегії суддів Третьої судової палати ККС від 01.03.2023 у справі 759/11932/18, Першої судової палати ККС від 30.08.2022 у справі № 710/466/16-к, в ухвалах колегії суддів Третьої судової палати ККС від 16.02.2021 у справі № 761/3820/18, від 05.03.2021 у справі № 761/32183/17 та від 03.03.2020 у справі № 264/6533/17, в ухвалах колегії суддів Першої судової палати ККС від 08.02.2021 у справі № 761/36227/17 та від 09.03.2021 у справі № 761/33490/14-к).

*Друга позиція* полягає в тому, що за аналогічних обставин правильним процесуальним рішенням є ухвала про закриття апеляційного провадження. У випадку, коли апеляційний суд постановляє ухвалу про закриття кримінального провадження із зазначених підстав, то обов'язковим є вирішення питання про законність виправдувального вироку, тобто апеляційна скарга повинна бути розглянута по суті (постанова колегії суддів Другої судової палати ККС від 02.11.2021 у справі № 753/21116/17) [1].

Колегія суддів погодилася з першим підходом у судовій практиці ККС [6, с. 19–20].

Отож, спробуємо власну аргументацію викласти за двома, запропонованими вище питаннями.

*1. Яке процесуальне рішення слід прийняти апеляційним судом після встановлення факту смерті обвинуваченого щодо якого ухвалений виправдувальний вирок (закрити кримінальне провадження чи закрити апеляційне провадження)?* [1]

Із формулювання статті 17 КПК України слідує, що кожен має бути виправданим, якщо сторона обвинувачення не доведе винуватість особи поза розумним сумнівом [7]. Також у статті 20 КПК України йдеться про те, що «підозрюваний, обвинувачений, виправданий, засуджений має право на захист, яке полягає у наданні йому можливості надати усні або письмові пояснення з приводу підозри чи обвинувачення, право збирати і подавати докази, брати особисту участь у кримінальному провадженні, користуватися правовою допомогою захисника, а також реалізовувати інші процесуальні права, передбачені КПК... Участь у кримінальному провадженні захисника підозрюваного, обвинуваченого, представника потерпілого, представника третьої особи, щодо майна якої вирішується питання про арешт, не звужує процесуальних прав підозрюваного, обвинуваченого, потерпілого, третьої особи, щодо майна якого вирішується питання про арешт» [7]. Своєю чергою стаття 22 КПК України унормовує, що «...кримінальне провадження здійснюється на основі змагальності, що передбачає самостійне обстоювання стороною обвинувачення і стороною захисту їхніх правових позицій, прав, свобод і законних інтересів засобами, передбаченими КПК. Сторони кримінального провадження мають рівні права на збирання та подання до суду речей, документів, інших доказів, клопотань, скарг, а також на реалізацію інших процесуальних прав, передбачених КПК» [7]. Частина з цих положень фактично корелюють із тими, що наведені у статті 6 Конвенції про захист прав людини та основоположних свобод [8] (далі по тексту – Конвенції). Стаття 369 КПК України передбачає два види вироків та встановлює ті випадки, коли вони ухвалюються, а пунктом 5 частини 1 статті 284 КПК України закріплено таку з підстав до закриття кримінального провадження, коли помер підозрюваний, обвинувачений [7].

Важливим, для правильної відповіді на поставлене питання, є вірне розуміння того, що таке «кримінальне провадження», адже відповідно до пунктів 10, 24 частини 1 статті 3 КПК України це досудове розслідування і судове провадження (тобто провадження у суді першої інстанції, провадження з перегляду судових рішень в апеляційному, касаційному порядку, а також за нововиявленими або виключними обставинами), процесуальні дії у зв'язку із вчиненням діяння, передбаченого законом України про кримінальну відповідальність [7].

Конституційний Суд України виснував, що держава має позитивний обов'язок створювати належні національні організаційно-правові механізми притягнення особи до кримінальної відповідальності, які здатні гарантувати всебічну охорону людської гідності, зокрема забезпечувати функціонування та завершення кримінального провадження таким чином, щоб було дотримано найважливіших конституційних гарантій захисту особи від необґрунтованого кримінального переслідування, а саме базового принципу верховенства права і пов'язаних із ним принципів, як-от: презумпція невинуватості, незворотність дії в часі (заборона ретроактивності) кримінального закону, принцип *nullum crimen, nulla poena sine lege* («немає закону – немає злочину, немає закону – немає кари»), а також права викласти свою позицію та права на справедливий судовий розгляд (підп. 2.1 п. 2 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України (Другий сенат) від 8 червня 2022 року № 3-р(П)/2022) [9].



Частина 3, пункт с), статті 6 Конвенції є особливим аспектом права на справедливий судовий розгляд, гарантованого частиною 1 («Дворські проти Хорватії» (Dvorski v. Croatia) [ВП], § 76; «Коррейя де Матос проти Португалії» (Correia de Matos v. Portugal) (ухв.); «Фуше проти Франції» (Foucher v. France), § 30). Він гарантує, аби провадження проти обвинуваченого не здійснювалось без його належного представництва з метою захисту («Пакеллі проти Німеччини» (Pakelli v. Germany), звіт Комісії, § 84). Цей пункт передбачає три окремі права: право захищати себе особисто, право використовувати допомогу захисника, вибраного на власний розсуд, і право одержувати допомогу захисника безоплатно («Пакеллі проти Німеччини» (Pakelli v. Germany), § 31) [10, с. 82].

Також слід зазначити, що суд над померлою людиною неминує суперечити принципам, викладеним у статті 6 Конвенції, оскільки за своєю природою він *несумісний із принципом рівності сторін і всіма гарантіями справедливого судового розгляду*. Крім того, очевидно, що неможливо покарати людину, яка померла, і таким чином, принаймні процес кримінального правосуддя загнаний в глухий кут. Будь-яке покарання, накладене на померлу людину, порушує її гідність. Нарешті, суд над померлою особою суперечить об'єкту та меті статті 6 Конвенції, а також принципу сумлінності і принципу ефективності, властивим цій статті (рішення Європейського суду з прав людини (далі – ЄСПЛ) «Магніцький та інші проти Росії» (Magnitskiy and Others v. Russia), § 281; див. також «Гредінар проти Молдови» (Grădinar v. Moldova), §§ 90–104, щодо провадження у справі після смерті обвинуваченого, яке проводилося за клопотанням його дружини із наміром отримати підтвердження того, що її чоловік не вчинив злочину, яке ЄСПЛ розглядав в межах цивільного аспекту статті 6 Конвенції) [10, с. 9].

Основоположна норма кримінального права про те, що кримінальна відповідальність не зберігається відносно померлої особи, яка вчинила злочинні діяння, є *гарантією презумпції невинуватості*, закріпленою у статті 6 § 2 Конвенції. Відповідно, стаття 6 § 2 буде порушена, якщо заявник не зазнав суду і був засуджений *посмертно* («Магніцький та інші проти Росії» (Magnitskiy and Others v. Russia), § 284, з подальшими посиланнями) [10, с. 66].

Статтею 417 КПК України встановлено, що суд апеляційної інстанції, встановивши обставини, передбачені статтею 284 КПК, скасовує обвинувальний вирок чи ухвалу і закриває кримінальне провадження. Вирок або ухвала суду першої інстанції, ухвала слідчого судді, якщо інше не передбачено КПК, набирає законної сили після закінчення строку подання апеляційної скарги, встановленого КПК, якщо таку скаргу не було подано. У разі подання апеляційної скарги судові рішення, якщо його не скасовано, набирає законної сили після ухвалення рішення судом апеляційної інстанції. Судові рішення суду апеляційної та касаційної інстанцій набирають законної сили з моменту їх проголошення (стаття 532 КПК України) [7].

В ухвалі ОП ККС Верховного Суду, на яку посилається в своїй касаційній скарзі прокурор, зроблено правовий висновок щодо застосування норм права, суть якого полягає у наступному: «У випадку смерті засудженого відкрите за його скаргою касаційне провадження підлягає закриттю, крім випадків, якщо воно, з урахуванням меж перегляду судом касаційної інстанції, визначених статтею 433 КПК, є необхідним для реабілітації померлого» [11]. Проте, у цьому кримінальному провадженні є окрема думка суддів, в якій зазначено, що «формулюванням статті 440 КПК у буквальному викладі законодавець не передбачив будь-яких варіацій для касаційної інстанції, окрім як прийняти єдине процесуальне рішення – закрити кримінальне провадження за умови встановлення обставин, передбачених ст. 284 КПК» [12].

Наші наукові переконання із цього приводу теж висловлювалися і полягали в тому, що наявна проблематика неузгодженості між окремими положеннями статті 440 КПК України і пунктом 5 частини 1 статті 284 КПК України, які породжують запитання про те, чи положення пункту 5 частини 1 статті 284 КПК України і статті 440 КПК України підлягають застосуванню у випадку смерті засудженого, виправданого. Підкреслювалося, що формулюванням статті 440 КПК України, у буквальному викладі, законодавець не передбачив варіацій для касаційної інстанції, окрім як прийняти процесуальне рішення про закриття кримінального провадження за умови встановлення обставин, передбачених статтею 284 КПК. При цьому він скасовує обвинувальний вирок чи ухвалу. Один виняток із цього правила міститься у пункті 5 частини 1 статті 284 КПК, зокрема, коли для суду передбачено альтернативу: закрити кримінальне провадження або ж продовжити провадження, якщо воно є необхідним для реабілітації померлого. Чому, на наш погляд, саме альтернативу? Очевидно тому, що саме суду надається виключне повноваження оцінити фактичні дані, а також наявні підстави для прийняття одного із двох, передбачених у пунктом 5 частини 1 статті 284 КПК процесуальних рішень [13, с. 213]. Також проводився оглядовий моніторинг підходів щодо розуміння реабілітації [3, с. 113–114], як результат – підтримано ті аргументи, котрі свого часу вперше наводили Л. М. Лобойко та О. А. Банчук [14, с. 237], а також повторно констатовано, що беручи до уваги право особи вимагати відшкодування завданих збитків або ж позбавлення особи у такій можливості, яке є наслідком із застосування окремих обставин переліку статті 284 КПК України, видається близькою наукова позиція, за якою підстави закриття кримінального провадження та провадження щодо юридичної особи, перелічені у статті 284 КПК України, варто розділити на чотири групи, а саме: реабілітуючі, постреабілітуючі, нереабілітуючі та формально-процесуальні [15, с. 465]. Своєю чергою ухвалення виправдувального вироку є умовою та створює подальші можливості для реабілітації особи (обвинуваченому надається право вимагати відшкодування

завданої шкоди притягненням його до відповідальності, а також така особа позбавляється всіх негативних наслідків застосування кримінального закону) [16, с. 249–259].

Повертаючись до аналізу ухвали ОП ККС Верховного Суду, на яку посиляється в своїй касаційній скарзі прокурор, варто підкреслити, що незважаючи на те, що це судові рішення стосуються провадження в суді касаційній інстанції, інші положення згаданої ухвали Верховного Суду також становлять практичний інтерес для вирішення поставлених суддею питань... А саме, закриття кримінального провадження у зв'язку зі смертю особи, щодо якої здійснюється це провадження, крім випадків, **коли воно є необхідним для реабілітації померлого**, по суті означає припинення процесуальної діяльності щодо встановлення винуватості особи у вчиненні певного злочину та відмову держави від притягнення її до кримінальної відповідальності й призначення їй покарання. Припинення кримінального переслідування особи, яка померла, дозволяє уникнути надмірного витрачання ресурсів держави, адже продовження такого переслідування виключно заради формального визнання померлого винуватим у вчиненні злочину, як правило, не має жодного практичного сенсу. Тому на стадіях досудового розслідування, а також провадження в судах першої та апеляційної інстанцій, коли винуватість чи невинуватість особи ще не встановлено судовим рішенням, яке набрало законної сили, закриття кримінального провадження, у тому числі поєднане із скасуванням обвинувального вироку чи ухвали суду першої інстанції на стадії апеляційного перегляду, є цілком розумною вимогою законодавства [11]. Про скасування виправдувального вироку тут не йдеться, що корелює із вже згаданими положеннями КПК України, а також з іншим рішенням Верховного Суду, а саме постановою Першої судової палати ККС від 30.08.2022 у справі № 710/466/16-к. У цьому випадку йдеться про те, що не дивлячись на скасування апеляційним судом виправдувального вироку місцевого суду та закриття кримінального провадження у зв'язку із смертю особи, все ж таки, це рішення Верховним Судом визнано таким, що не відповідає вимогам КПК України та констатовано істотність допущених апеляційним судом порушень, що унеможливило ухвалення ним законного та обгрунтованого судового рішення [17].

Доводи прокурора про те, що суд апеляційної інстанції не скасував виправдувальний вирок щодо ОСОБА\_6 і при цьому постановив nereабілітуюче рішення про закриття кримінального провадження у зв'язку з його смертю, є безпідставними, оскільки реабілітувати особу, щодо якої ухвалено виправдувальний вирок, не потрібно. Крім того, оскільки виправдувальний вирок щодо ОСОБА\_6, виходячи із положень статті 417 КПК не підлягає скасуванню у зв'язку зі смертю особи, а підстави для продовження розгляду провадження у зв'язку з необхідністю реабілітації відсутні, закриття кримінального провадження у зв'язку з його смертю, на думку Суду, не свідчить про наявність двох суперечливих судових рішень [18].

Доктринальні підходи також засвідчують, що пропонуючи шляхи вирішення цього питання за чинних норм КПК України, «...слід враховувати чотири аспекти: по-перше, імперативну заборону скасування саме виправдувального вироку; по-друге, імперативний характер підстави для закриття кримінального провадження, передбаченої п. 5 ч. 1 ст. 284 КПК України (крім випадків, якщо провадження є необхідним для реабілітації померлого); по-третє, необхідність прийняття певного рішення за поданою апеляційною скаргою прокурора; по-четверте, реабілітуючий характер виправдувального вироку. Отже, виправдувальний вирок не може бути скасований з підстави – у зв'язку зі смертю особи; проте, кримінальне провадження не може продовжуватись далі, адже питання реабілітації вирішено; тим паче, що закриття провадження за цієї підставою є імперативною вимогою закону». І.В. Гловюк вважає правильним таке застосування норм статей 284, 417 КПК України, щоб виправдувальний вирок залишати без змін, а кримінальне провадження закрити у зв'язку зі смертю обвинуваченого [19, с. 59].

Видається, що такі дії будуть логічними та послідовними, адже, як слушно вказано у юридичній літературі, смерть особи, яка вчинила злочин, робить провадження у кримінальній справі безпредметним [15, с. 470], втрачається мета покарання, (адже навіть без заглиблення в абсолютні, відносні й змішані теорії покарання, відомо, що воно має на меті не тільки кару, а й виправлення засуджених, а також запобігання вчиненню нових злочинів як засудженими, так і іншими особами (ч. 2 ст. 50 КК України)) [13, с. 213; 16, с. 254].

Варто сформулювати проміжні, але важливі для справи висновки. Так, суд апеляційної інстанції під час нового розгляду справи може прийняти процесуальне рішення лише про закриття кримінального провадження. Якщо ж триває касаційний розгляд, то було б розумно, щоб саме суд касаційної інстанції, враховуючи зазначені обставини, скасував рішення апеляційного суду та закриття кримінального провадження.

*II. У разі встановлення під час апеляційного розгляду факту смерті особи, щодо якої постановлений виправдувальний вирок, чи необхідно давати відповіді на доводи апеляційної скарги, в якій ставиться питання про необгрунтованість виправданя та винуватість особи у вчиненні інкримінованого кримінального правопорушення?* [1]

Варто підкреслити, що аналіз доводів, викладених в апеляційній скарзі стороною обвинувачення, може здійснюватися судом апеляційної інстанції по справі, в якій на час такого провадження помер обвинувачений, лише у випадку продовження провадження в суді апеляційної інстанції. Цей судовий процес мав би відбуватися (тривати) на принципах рівності перед законом і судом, забезпечення права на захист, змагальності сторін та свободи в поданні ними суду своїх доказів і у доведенні перед судом їх переконливості і презумпції невинуватості та забезпечення доведеності вини. Звідси слідує, що у нашому випадку стосовно

наведених доводів прокурора, який подав скаргу, має бути висловлена позиція сторони захисту, і перш за все обвинуваченого. Адже, як згадувалося, відповідно до статті 6 Конвенції провадження проти обвинуваченого не може здійснюватися без його належного представництва з метою захисту, окремою іманентною складовою якого є право захищати себе особисто. Але через те, що обвинувачений вже помер, неможливо забезпечити це особисте право на захист. Виключення з цього правила, як вже вище процитовано, становлять лише випадки, якщо провадження є необхідним для реабілітації померлого (пункт 5 частини 1 статті 284 КПК України). Натомість, в апеляційній скарзі прокурора йшлося не про реабілітацію померлого, а ставились вимоги про скасування виправдувального вироку щодо ОСОБА\_6 та визнання його винним у вчиненні кримінального правопорушення, передбаченого частиною 2 статті 289 КК [18].

В своїй касаційній скарзі прокурор згадує ще одну постанову Верховного Суду від 02 листопада 2021 року (справа № 753/21116/17, провадження № 51-1081км21), згідно з якою, приймаючи рішення про закриття не апеляційного провадження, а кримінального провадження, у якому подано апеляційну скаргу на виправдувальний вирок, суд апеляційної інстанції повинен прийняти рішення щодо законності вироку суду першої інстанції, а, відповідно, і дати відповідь на доводи апеляційної скарги прокурора як того вимагає кримінальний процесуальний закон [20]. При цьому, прокурором не враховано всієї наявної судової практики з цієї проблематики, адже надалі Київський апеляційний суд приймав ухвалу від 02 червня 2022 року [21], а згодом справа знову була розглянута Верховним Судом через касаційну скаргу прокурора. В ухвалі від 26 жовтня 2022 Верховний Суд констатував, що Апеляційний суд, після скасування Верховним Судом попередньої ухвали суду апеляційної інстанції про закриття кримінального провадження стосовно ОСОБА\_1 у зв'язку з його смертю, *провів перевірку доводів апеляційної скарги прокурора щодо безпідставності виправдання ОСОБА\_1 та залишив виправдувальний вирок місцевого суду без змін*. Також Суд дійшов переконання, що факт смерті виправданого унеможливило здійснення розгляду кримінального провадження з перегляду в касаційному порядку ухвали Київського апеляційного суду від 02 червня 2022 року, а тому його слід закрити. Наведене відповідає судовій практиці Касаційного кримінального суду, викладеній в ухвалі від 21 листопада 2019 року у справі № 761/24101/15-к (провадження № 51-870км19) [22].

**Висновки.** Після встановлення факту смерті обвинуваченого щодо якого ухвалений виправдувальний вирок кримінальне провадження не має далі продовжуватися, а тому суд апеляційної інстанції відповідно до статті 417 КПК України має залишити в силі вирок суду першої інстанції, яким особу виправдано, а саме кримінальне провадження – закрити. Ті підстави для закриття апеляційного провадження, котрі встановлені статтею 403 КПК України за описаних обставин застосуванню не підлягають, як і ця норма.

Так як доведено, що підстав продовжувати кримінальне провадження немає, то й відсутня буде законна можливість давати відповіді на доводи апеляційної скарги, в якій ставиться питання про необґрунтованість виправдання та винуватість особи у вчиненні інкримінованого їй кримінального правопорушення.

#### Список використаних джерел:

1. Звернення судді Касаційного кримінального суду Верховного Суду Марчука О.П. у справі № 696/1699/20 до членів Науково-консультативної ради при Верховному Суді із реєстраційним номером ВС 258/0/26-23 від 11.07.2023.
2. *Науковий висновок членів НКР при Верховному Суді професорів Олександра Дроздова та Ірини Басистої за зверненням судді Касаційного кримінального суду у складі Верховного Суду О.П. Марчука (справа № 696/1699/20)*. 31 с.
3. Басиста І.В. Закриття кримінального провадження на підставі набуття чинності законом, яким скасована кримінальна відповідальність за діяння, вчинене особою: окремі проблеми. *Вісник Львівського національного університету імені Івана Франка. Серія юридична*. 2020. Випуск 71. С. 108–121. URL: <http://dspace.lvduvs.edu.ua/handle/1234567890/3803>.
4. Навроцька В. Закриття кримінального провадження у зв'язку зі смертю особи, котра вчинила кримінальне правопорушення чи інше суспільно небезпечне діяння. *Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ. Серія юридична*. 2023. № 2. С. 85–93. URL: <https://dspace.lvduvs.edu.ua/bitstream/1234567890/5654/1/12.pdf>.
5. Мартинов Є. Кримінальна процесуальна характеристика інституту закриття кримінального провадження судом. *Правова позиція*. 2023. № 1 (38). С. 90–95. URL: <http://212.1.86.13/jspui/bitstream/123456789/5378/1/17.pdf>.
6. Огляд судової практики Касаційного кримінального суду у складі Верховного Суду (актуальна практика). Рішення, внесені до ЄДРСР, за червень 2023 року / упоряд.: відділ аналітичної та правової роботи Касаційного кримінального суду управління аналітичної допомоги касаційним судам та Великій Палаті Верховного Суду департаменту аналітичної та правової роботи; секретар Першої судової палати Касаційного кримінального суду, канд. юрид. наук Н. О. Антонюк. Київ, 2023. С. 19–20. URL: [06\\_Oglyad\\_KKS\\_2023.pdf](http://06_Oglyad_KKS_2023.pdf) (court.gov.ua).
7. Кримінальний процесуальний кодекс України від 13.04.2012. у редакції від 11.08.2023. *База даних «Законодавство України»*. ВР України. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/4651-17/page8>.



8. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод (Ратифіковано Законом № 475/97-ВР від 17.07.97). Документ 995\_004, редакція від 02.10.2013. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995\\_004#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_004#Text).

9. Рішення Другого сенату Конституційного Суду України у справі № 3-20/2021(40/21) за конституційною скаргою Кротюка Олександра Володимировича щодо відповідності Конституції України (конституційності) пункту 4 частини першої статті 284 Кримінального процесуального кодексу України (справа щодо презумпції невинуватості). 8 червня 2022 року. № 3-р(II)/2022). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v003p710-22#Text>.

10. Посібник із статті 6 Європейської конвенції з прав людини. Право на справедливий суд (кримінально-процесуальний аспект) Оновлено 31 грудня 2019 року. URL: [https://www.echr.coe.int/Documents/Guide\\_Art\\_6\\_criminal\\_UKR.pdf](https://www.echr.coe.int/Documents/Guide_Art_6_criminal_UKR.pdf).

11. Постанова об'єднаної палати Касаційного кримінального суду у складі Верховного Суду від 16 січня 2019 року у справі № 761/33482/16-к (провадження № 51-4744кмо18). *Єдиний державний реєстр судових рішень*. URL: [court.gov.ua](http://court.gov.ua).

12. Окрема думка суддів ККС у справі № 761/33482/16-к (провадження № 51-4744кмо18). *Єдиний державний реєстр судових рішень*. URL: [court.gov.ua](http://court.gov.ua).

13. Басиста І.В. Застосування положень статті 440 КПК України і пункту 5 частини 1 статті 284 КПК України у випадку смерті засудженого, виправданого до завершення розгляду касаційної скарги. *Вісник Львівського національного університету імені Івана Франка. Серія юридична*. 2019. Випуск 68. С. 212–221. URL: <http://dspace.lvduvs.edu.ua/handle/1234567890/3054>.

14. Лобойко Л. М., Банчук О. А. Кримінальний процес : навчальний посібник. Київ : Ваіте, 2014. 280 с.

15. Тертишник В. М. Науково-практичний коментар Кримінального процесуального кодексу України. Вид. 13-те, допов. і перероб. Київ : Правова Єдність, 2017. 824 с.

16. Басиста І. В. Актуальні проблеми застосування кримінального процесуального законодавства : навчальний посібник / І. В. Басиста, Р. І. Благута, Ю. А. Комісарчук. Львів : Львівський державний університет внутрішніх справ, 2022. С. 249-259. URL: <https://dspace.lvduvs.edu.ua/handle/1234567890/5086>.

17. Постанова Касаційного кримінального суду у складі Верховного Суду від 30 серпня 2022 року (справа № 710/466/16-к, провадження № 51-3731км22). *Єдиний державний реєстр судових рішень*. URL: [court.gov.ua](http://court.gov.ua).

18. Постанова Касаційного кримінального суду у складі Верховного Суду від 1 березня 2023 року (справа № 759/11932/18, провадження № 51-3731км22). *Єдиний державний реєстр судових рішень*. URL: [court.gov.ua](http://court.gov.ua).

19. Гловюк І. Питання закриття кримінального провадження щодо померлого обвинуваченого у судовому провадженні. *Соціально-правові студії*. 2021. Випуск 2 (12). С. 59. URL: [09-libre.pdf \(d1wqxts1xzle7.cloudfront.net\)](https://cloudfront.net/d1wqxts1xzle7).

20. Постанова Касаційного кримінального суду у складі Верховного Суду від 02 листопада 2021 року (справа № 753/21116/17, провадження № 51-1081км21). *Єдиний державний реєстр судових рішень*. URL: [court.gov.ua](http://court.gov.ua).

21. Ухвала Київського апеляційного суду 02 червня 2022 року. *Єдиний державний реєстр судових рішень*. URL: [court.gov.ua](http://court.gov.ua).

22. Постанова Касаційного кримінального суду у складі Верховного Суду від 26 жовтня 2022 року (справа № 753/21116/17, провадження № 51-2039км22). *Єдиний державний реєстр судових рішень*. URL: [court.gov.ua](http://court.gov.ua).



УДК 342

DOI <https://doi.org/10.32782/2521-6473.2023-2.16>

**О. В. Щербанюк**, д.ю.н., професор,  
завідувач кафедри процесуального права  
Чернівецького національного університету імені Юрія Федьковича,  
професор Вільнюського університету

## НАРОДНА ЗАКОНОДАВЧА ІНІЦІАТИВА: ЄВРОПЕЙСЬКА ТА НАЦІОНАЛЬНА ПРАКТИКА

*Народна законодавча ініціатива або народна ініціатива, також відома як громадянська ініціатива, є механізмом прямої демократії. Це можливість, захищена Конституцією, за допомогою якої люди можуть представляти законопроекти, не будучи народними представниками на своїх з'їздах. Такі законопроекти повинні бути підтримані певною кількістю підписів, щоб вони могли бути прийняті до уваги відповідною законодавчою палатою, і могли стосуватися як суспільних питань, таких як реформа закону навіть конституційна поправка.*

*Ініціатива може бути прямою або непрямою. Якщо вона пряма, то представлення ініціативи призводить до референдуму для її затвердження або відхилення. У разі непрямих ініціатив петиція приймається до розгляду законодавчим органом, який вирішує питання про призначення чи не призначення відповідного референдуму.*

*Законодавча ініціатива, як форма безпосередньої демократії, це пряме волевиявлення громадян, соціальних груп, народу або інституцій громадянського суспільства щодо суспільного запиту, вираженого у формі потенційної правової норми. право законодавчої ініціативи є похідним і від конституційно-правового статусу народу як джерела влади, а також від самої сутності відносин делегування такої влади. Остання делегується виключно з метою спрощення та уніфікації процедури врегулювання всіх сфер суспільного буття в державі, за для чого і «укладається» відповідний «суспільний договір», але слід зазначити, що він є дискретним в питаннях реалізації народом того обсягу демократичних прав і свобод, які він бажає реалізувати через (або) за допомогою механізму держави.*

Ключові слова: народовладдя, демократія, право народу, законотворчість, народна законодавча ініціатива

### **O. V. Shcherbaniuk. People's legislative initiative: European and National practice**

*Popular legislative initiative or popular initiative, also known as citizens' initiative, is a mechanism of direct democracy. This is an opportunity protected by the Constitution by which people can introduce bills without being the people's representatives in their congresses. Such bills must be supported by a certain number of signatures in order to be considered by the relevant legislative chamber; and can be related to public issues such as law reform or even constitutional amendment.*

*The initiative can be direct or indirect. If it is direct, then the introduction of the initiative leads to a referendum to approve or reject it. In the case of indirect initiatives, the petition is accepted for consideration by the legislative body, which decides whether or not to schedule the corresponding referendum.*

*Legislative initiative, as a form of direct democracy, is a direct manifestation of the will of citizens, social groups, people or institutions of civil society regarding a public request expressed in the form of a potential legal norm. the right of legislative initiative is derived from the constitutional and legal status of the people as a source of power, as well as from the very essence of the relations of delegation of such power. The latter is delegated solely for the purpose of simplifying and unifying the procedure for regulating all spheres of social life in the state, for which the corresponding "social contract" is "concluded", but it should be noted that it is discrete in matters of the implementation by the people of the amount of democratic rights and freedoms that he wishes to implement through (or) the mechanism of the state.*

Key words: people's power, democracy, people's right, lawmaking, people's legislative initiative

**Постановка проблеми.** Законодавча ініціатива полягає в наданні певним суб'єктам повноважень подавати певні акти для виробництва законодавства. Народна законодавча ініціатива є важливою формою реалізації права народу на участь у законотворчості.

**Метою статті** є аналіз міжнародного досвіду народної законодавчої ініціативи та досвід України.

**Виклад основного матеріалу.** Конституція України визначає основні принципи здійснення законотворчого процесу, зокрема щодо визначення кола суб'єктів, які мають право подавати законопроекти до Верховної Ради України, порядку проходження голосування, а також певні винятки в процесі прийняття тих чи інших законодавчих актів. Ст. 93 Конституції України визначає лише трьох суб'єктів, які наділені правом подавати законопроекти на розгляд безпосередньо до Верховної Ради України, і сам ця норма сприймається науковим середовищем як певний імператив або заборону для участі в процесі законотворчості народу. Але процес законотворчості, як процес одночасно професійно-правничий та творчий, в розумінні пошуку найбільш ефективних механізмів правового регулювання суспільних відносин, починається заздалегідь до безпосереднього подання законопроектів.

У практиці Конституційного Суду України неодноразово досліджувалося питання законодавчої ініціативи. Наприклад, положення частини першої статті 93 Конституції України передбачають вичерпний

© О. В. Щербанюк, 2023

перелік суб'єктів права законодавчої ініціативи на початковій стадії законодавчого процесу – ініціювання законопроекту шляхом внесення його на розгляд Верховної Ради України [5]. Розроблення проекту закону є окремим видом діяльності, що передує стадії подання (внесення) законопроекту, і, таким чином, не стосується безпосередньо суб'єктів, визначених у частині першій статті 93 Конституції України. Виходячи з цього Конституційний Суд України вважає, що розроблення проекту закону про Державний бюджет України (пункт 6 статті 116 Конституції України, частина перша статті 32 Кодексу) та його подання до Верховної Ради України (частина друга статті 96 Конституції України, частина друга статті 37 Кодексу) – це самостійні стадії бюджетного процесу.

Отже, є підстави для висновку, що положення абзацу тринадцятого пункту 1 частини першої статті 20 Закону не можуть бути предметом офіційного тлумачення в аспекті положень пункту 6 статті 116 Конституції України, оскільки визначають стадію розроблення проектів законів про Державний бюджет України та про внесення змін до Державного бюджету України, а не етап їх подання до Верховної Ради України.

У висновку по справі за конституційним зверненням Верховної Ради України про надання висновку щодо відповідності законопроекту про внесення змін до статті 93 Конституції України (щодо законодавчої ініціативи народу) (реєстр. № 1015) вимогам статей 157 і 158 Конституції України [6], відповідно до частини другої статті 5 Конституції України народ є носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні, тому його не може бути визначено суб'єктом законодавчої ініціативи без встановлення в Конституції України відповідної кількості громадян України, які мають право голосу, для здійснення законодавчої ініціативи запропоноване Законопроектом положення унеможлиблює реалізацію такої ініціативи.

Пропоновані пунктом 1 Законопроекту положення, за якими право законодавчої ініціативи реалізують суб'єкти такого права „у випадках і порядку, визначених Конституцією України і законами України“, мають упроваджуватися лише таким чином, щоб ухвалені на їх реалізацію закони відповідали приписам Конституції України та не закріплювали положень, які б встановлювали обмеження права законодавчої ініціативи будь-кого із суб'єктів цього права, визначених Конституцією України. З огляду на наведене Конституційний Суд України вказує на те, що звуження (обмеження) законом України реалізації права законодавчої ініціативи у Верховній Раді України, зокрема, народними депутатами України може призвести до обмеження їх прав щодо вільного волевиявлення та безперешкодного здійснення своїх повноважень в інтересах усіх громадян України і, як наслідок, – до обмеження прав і свобод людини і громадянина.

Народна законодавча ініціатива в Іспанії регулюється на національному та провінційному рівнях. Конституція Іспанії 1978 року передбачає народну ініціативу у своїй статті 87.3 та наступних та в регулятивному праві (Органічний закон № 3 від 1984 року). Процес починається з представлення документації в Бюро Конгресу депутатів. Він розглядає подану документацію і протягом 15 днів приймає рішення про її прийнятність. Комітет з просування може подати апеляцію на ампаро проти неприйнятності до Конституційного суду. Встановлено, що термін зборів підписів має тривалість 9 місяців. Цей період може бути продовжений з великої причини. Нарешті, держава компенсує ініціаторам витрати, пов'язані з поширенням та збором підписів, за умови досягнення необхідної кількості підписів та ініціювання парламентської процедури.

З моменту внесення змін до закону в 2006 році електронні підписи дозволені, через DNIe, через зчитувач смарт-карт.

Стаття 87.3 Конституції Іспанії встановлює деякі заборони за народною ініціативою. Таким чином, вони не можуть зачіпати питання, що підпадають під органічне або міжнародне право, а також реформувати будь-яке податкове законодавство, яке виключає загальне податкове законодавство, закон про місцеві фінанси, закон про податок на доходи фізичних осіб, закон про ПДВ. Статут автономії встановлює умови, необхідні для цього. Можливі плебісцити для затвердження повинні бути санкціоновані урядом штату.

Що стосується італійських регіонів, законодавча ініціатива регулюється їх статутами (для регіонів зі звичайним статутом, ст. 123 Конституції). В Італії кількість підписів, необхідних для подання закону про народну ініціативу, варіюється в залежності від установи, до якої звертається: для того, щоб національні закони були представлені в парламенті, необхідно зібрати не менше 50 000 підписів і представити пропозицію до Касаційного суду.

Народ здійснює ініціативу законів шляхом внесення не менш як п'ятдесятьма тисячами виборців проекту статті» (ст. 71 Конституції) [1]. Статті 48 і 49 наступного закону від 25 травня 1970 року, № 352, встановлюють, що проект, супроводжуваний підписами виборців, які запропонували, повинен бути представлений одному з Голів двох палат, який представляє його компетентній палаті, яка повинна перевірити підрахунок підписів і з'ясувати регулярність запиту. Обмежень, крім тих, що передбачені для зарезервованої ініціативи, немає.

За допомогою інструменту народної ініціативи швейцарський виборчий орган може пропонувати та схвалювати законопроекти для конституційного перегляду, як повного, так і часткового. Парламент і Федеральна рада можуть висловлювати свою думку, але це служить лише рекомендацією.

Народні ініціативи для часткового перегляду можуть бути двох типів: у формі заздалегідь розробленого тексту (на сьогоднішній день найпоширеніший тип, в якому народ закликається голосувати за конкретний текст, складений ініціативним комітетом) і у формі загальної пропозиції (в якій ініціативний комітет

дає доручення парламенту, після перевірки народних інтересів за допомогою попереднього референдуму, самостійно скласти пропозицію про конституційний перегляд на основі керівних принципів, зазначених у самій ініціативі).

Народні ініціативи у вигляді вже складеного тексту не можуть бути змінені парламентом.

З 1891 року по серпень 2021 року всього було запропоновано 346 народних ініціатив, з яких 222 були винесені на всенародне голосування. Досить рідко швейцарський електорат схвалює народну ініціативу: з 1891 року це траплялося всього 23 рази. Незважаючи на це, народні ініціативи є фундаментальним механізмом тиску та оновлення швейцарської демократії, оскільки часто навіть загрози народної ініціативи може бути достатньо для мобілізації законодавчого органу та створення зустрічних пропозицій та інших альтернативних законопроектів.

Закон народної ініціативи – це установа, також присутня в Республіці Сан-Марино, через яку громадяни, що належать до виборчого органу, можуть шляхом збору підписів подати до Великої та Генеральної ради (а за нього до капітанів-регентів) законопроект, складений у статтях, щоб потім це було обговорено та проголосовано.

У республіці Сан-Марино кількість підписів, необхідне для представлення закону про народну ініціативу, становить не менше 60 підписів виборців.

Реалізація права законодавчої ініціативи передбачає не лише внесення проектів законів, інших актів до парламенту, а й обов'язковий розгляд законодавчих ініціатив відповідних суб'єктів [7].

Дійсно, перелік суб'єктів права законодавчої ініціативи, визначений на сьогодні ст. 93 Конституції України, є звуженим та позбавляє можливості виступати таким суб'єктом безпосередньо народ України як єдине джерело влади. Слушною та цілком обґрунтованою є теза, що запровадження такого інституту прямої демократії як право народної законодавчої ініціативи, за умови вдалого його оформлення, сприятиме більш якісному законодавчому регулюванню суспільних відносин, слугуватиме ефективним індикатором потреб суспільства, стимулюватиме власну відповідальність суспільства за свої потреби, а також свідчитиме на користь демократизації взаємодії та взаємовпливу суспільства і держави [4, с. 35]. При цьому важливим є те, щоб спосіб та повнота конституційно-правового забезпечення цього права не перетворювалися в предмет спекуляцій. Той науковий дискурс, який на сьогодні триває в даній площині видається таким, що визначається єдиним вектором – розширення форм допуску народу до участі в процесах законотворчості та необхідність конституційно-правового їх закріплення.

Громадянська законодавча ініціатива (народна ініціатива) – один з елементів прямої демократії, що дає можливість групі громадян з повним виборчим правом подати до парламенту законодавчу ініціативу, чітко визначену законом. Він застосовується, *m.in*, до Польщі, де таке право надається групі з щонайменше 1001 громадян, які мають право голосу до Сейму[2].

Згідно з польським законодавством, законодавча ініціатива громадян не стосується:

- проекти бюджетних актів та законів, які безпосередньо визначають стан державних фінансів – ініціатива належить лише Раді Міністрів (ст. 221 Конституції)
- законопроект про внесення змін до Конституції – ініціатива належить групі, що складається не менше 1/5 статутної кількості депутатів, Сенату та Президенту (частина 235 статті 1 Конституції).

Процедура законодавчої ініціативи громадян у Польщі регулюється Законом від 24 червня 1999 року про здійснення законодавчої ініціативи громадянами (Законодавчий вісник 2018 року, пункт 2120). Для внесення законопроекту до Сейму створюється комітет законодавчої ініціативи, що складається не менше ніж з 15 осіб. Цей комітет має правосуб'єктність.

З 1998 року народна ініціатива регулюється в шістнадцяти штатах на державному рівні і в п'ятнадцяти з них на комунальному рівні. Процедура народної ініціативи називається «референдум» і складається з презентації проектів громадянами, які потім ставляться на голосування [3]. У Баварії право народної ініціативи регулюється на комунальному, районному та державному рівнях. Процедури і закони на комунальному і районному рівнях ідентичні. Згідно з баварським комунальним актом (ст. 18.a), громадяни повинні подавати петиції до ради, яка приймає рішення про прийнятність петиції. Ініціатори петиції можуть подати скаргу на це рішення без попередньої процедури.

Різні відсотки необхідних підписів встановлюються залежно від кількості жителів комуни, наприклад, до 10 000 жителів потрібно 10%, до 100 000 жителів 6% і більше 500 000 жителів вимагає 3% підписів громадян.

На державному рівні ж для винесення законопроекту на голосування потрібно 10% підписів громадян (ст. 74 Конституції Баварії). Разом із законопроектом прем'єр-міністр (губернатор) надсилає свої зауваження щодо пропозиції до парламенту від імені уряду. Якщо парламент не схвалить представлений законопроект, він може подати свій власний законопроект на рішення народу шляхом голосування. Дійсні та прийняті ініціативи громадян повинні розглядатися парламентом протягом трьох місяців і повинні бути винесені на голосування народу протягом трьох місяців після затвердження парламентом.

Забороненими є питання, які стосуються мера, внутрішньої організації комунальної адміністрації, правовідносин членів ради, інтендантів і працівників комуни та бюджетного права. Референдум

повинен бути проведений протягом трьох місяців після затвердження легітимності петиції, а витрати несе комуна.

Стаття 68 Конституції Литви передбачає народну ініціативу. Необхідно 50 000 акредитованих підписів громадян (еквівалент 1,47%). Промоутери повинні чітко визначити завдання та цілі проекту. Законодавчі ініціативи реєструються в Секретаріаті Конгресу із зазначенням списку промоутерів. Юридичний департамент Конгресу надає висновки щодо законопроекту, згадуючи, чи відповідає законопроект чинному законодавству та технічним правилам законотворчості. За презентацію проекту на Конгресі; потрібно: (а) вивчення законопроекту в Головному комітеті, (б) вивчення законопроекту в Конгресі і (в) прийняття законопроекту Конгресом. Також під час обговорення Головний комітет представляє свою доповідь та проводиться загальне обговорення основних положень проекту разом зі звітами інших комітетів та поправками, запропонованими громадянами, які мають право законодавчої ініціативи. Після дебатів З'їзд головує, після затвердження Головним комітетом, чи схвалювати законопроект і прийняті в ході сесії поправки до нього [3].

**Висновки.** Отже, законодавча ініціатива народу повинна розглядатися в якості додаткового потенціалу або додаткових можливостей в контексті розуміння владою соціальних потреб та тенденцій розвитку суспільних відносин.

#### Список використаних джерел:

1. Iniciativa Legislativa Popular, Junta Electoral Central Archivado el 20 de junio de 2012 en Wayback Machine.
2. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. URL: <https://www.sejm.gov.pl/prawo/konst/polski/kon1.htm>
3. La Iniciativa Popular en la Argentina y el Mund URL: <https://web.archive.org/web/20120819010648/http://www.iniciativapopular.org/docip.asp>
4. Іванова А. Право законодавчої ініціативи народу в контексті законопроекту № 1015 і сучасних дискусій. Український часопис конституційного права. 2019. № 2. С. 26–36.
5. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 54 народних депутатів України щодо офіційного тлумачення положень абзацу тринадцятого пункту 1 частини першої статті 20 Закону України «Про Кабінет Міністрів України», частини другої статті 52, частини третьої статті 53, частини другої статті 54 Бюджетного кодексу України в аспекті положень частини першої статті 93, частини другої статті 96, пункту 6 статті 116 Конституції України (справа про право законодавчої ініціативи щодо внесення змін до закону про Державний бюджет України) від 13 січня 2009 року № 1-рп/2009
6. Висновок Конституційного Суду України (Велика палата) у справі за конституційним зверненням Верховної Ради України про надання висновку щодо відповідності законопроекту про внесення змін до статті 93 Конституції України (щодо законодавчої ініціативи народу) (реєстр. № 1015) вимогам статей 157 і 158 Конституції України від 13 листопада 2019 року № 5-в/2019
7. Рішення Великої палати Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 57 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України «Про засади державної мовної політики» від 28 лютого 2018 року № 2-р/2018



УДК 352:351(477)

DOI <https://doi.org/10.32782/2521-6473.2023-2.17>

**Є. В. Кобко**, д.ю.н., доцент,  
професор кафедри публічного управління та адміністрування  
Національна академія внутрішніх справ  
ORCID: 0000-0002-3121-0823

## РОЛЬ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В ЗАБЕЗПЕЧЕННІ ІНКЛЮЗИВНОГО ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

*Стаття присвячена дослідженню важливої теми ролі місцевих органів влади в контексті забезпечення інклюзивного публічного управління. Інклюзивне публічне управління є ключовим аспектом сучасного суспільства, спрямованого на забезпечення рівних можливостей, рівності та участі всіх громадян у процесах прийняття рішень. У контексті інклюзивного публічного управління, термін «інклюзія» відноситься до процесу забезпечення рівних можливостей, участі та доступності для всіх членів суспільства, незалежно від їхньої соціальної приналежності, фізичних можливостей чи етнічної належності. Місцеві органи влади, у свою чергу, стають ключовими акторами у забезпеченні інклюзивного публічного управління, так як вони знаходяться на передньому краї здійснення публічної політики та реалізації соціальних програм.*

*Автор аналізує роль місцевих органів влади в забезпеченні інклюзивного публічного управління через призму їх функцій, таких як розробка та реалізація політик і програм, спрямованих на підтримку вразливих груп населення. Він досліджує також роль місцевих органів у створенні платформ для громадської участі та діалогу, що сприяє підвищенню транспарентності та відповідальності у управлінні.*

*Особлива увага приділяється важливості ефективного партнерства між місцевими органами влади, громадськими організаціями та громадянами для досягнення інклюзивних цілей. Автор статті проводить аналіз найкращих практик та використовує теоретичні концепції, щоб обґрунтувати важливість активної ролі місцевих органів в процесах партнерства та участі. Важливою частиною аналізу є розгляд механізмів забезпечення доступу громадян до інформації, участі у консультаціях та рішеннях, а також можливостей впливу на прийняття політичних та соціальних рішень.*

*Автор висвітлює ключовий вплив місцевих органів влади на створення інклюзивних публічних політик, акцентуючи їхню роль у забезпеченні рівних можливостей, участі та врахуванні інтересів всіх верств суспільства. Дослідження спрямоване на поглиблене розуміння механізмів інклюзивного публічного управління та підкреслює важливість розвитку сприятливого середовища для гармонійного розвитку суспільства.*

*Ключові слова: місцеві органи влади, інклюзивне публічне управління, демократія, рівні можливості, участь громадян, соціальні програми, децентралізація, публічне управління, громадськість, доступ до інформації, громадські організації, рівність, справедливість.*

### **Ye. V. Kobko. The role of local authorities in ensuring inclusive public administration**

*The article is devoted to the study of the important topic of the role of local authorities in the context of ensuring inclusive public administration. Inclusive public administration is a key aspect of modern society aimed at ensuring equal opportunities, equality and participation of all citizens in decision-making processes. In the context of inclusive public administration, the term "inclusion" refers to the process of ensuring equal opportunities, participation and accessibility for all members of society, regardless of their social affiliation, physical ability or ethnicity. Local governments, in turn, are becoming key actors in ensuring inclusive public administration, as they are at the forefront of public policy and social program implementation.*

*The author analyzes the role of local authorities in ensuring inclusive public governance through the prism of their functions, such as the development and implementation of policies and programs aimed at supporting vulnerable groups. It also explores the role of local authorities in creating platforms for public participation and dialogue that promote transparency and accountability in governance.*

*Particular attention is paid to the importance of effective partnerships between local authorities, civil society organizations and citizens to achieve inclusive goals. The author of the article analyzes best practices and uses theoretical concepts to substantiate the importance of the active role of local authorities in partnership and participation processes. An important part of the analysis is the consideration of mechanisms to ensure citizens' access to information, participation in consultations and decisions, and opportunities to influence political and social decision-making.*

*The author highlights the key influence of local authorities on the creation of inclusive public policies, emphasizing their role in ensuring equal opportunities, participation and consideration of the interests of all segments of society. The study aims to deepen the understanding of the mechanisms of inclusive public administration and emphasizes the importance of developing an enabling environment for the harmonious development of society.*

*Key words: local authorities, inclusive public administration, democracy, equal opportunities, citizen participation, social programs, decentralization, public administration, public, access to information, public organizations, equality, justice.*

© Є. В. Кобко, 2023

**Аналіз досліджень.** Наукові дослідження у сфері інклюзивного публічного управління та ролі місцевих органів влади в цьому контексті є ключовим напрямком в сучасній політичній та юридичній науці. Зокрема, багато досліджень приділяють увагу аналізу концепту інклюзивності в контексті публічного управління, серед яких можна виокремити наукові праці таких теоретиків як В.В. Ксендзук, К.М. Войціцька, І.Г. Сергієнко, О.О. Шевченко, М.В. Корнієнко, О.В. Кузьменко та інші. Анізотомія ролі місцевих органів влади як діючих суб'єктів здійснення демократичного волевиявлення та втілення інклюзивних принципів акцентує увагу на їхньому ключовому внеску у впровадження рівних можливостей для всіх верств суспільства.

**Предмет дослідження.** Предметом наукового дослідження в даній статті є аналіз ролі місцевих органів влади у забезпеченні інклюзивного публічного управління. Дослідження спрямоване на вивчення функціональної призначеності та впливу місцевих органів влади на формування та реалізацію політик, спрямованих на створення рівних можливостей для всіх громадян, включаючи вразливі та маргінальні групи суспільства. Досліджуються механізми взаємодії місцевих органів влади з громадськістю, рівень їхньої відкритості для громадського впливу та участі у процесах прийняття рішень. Вони аналізують роль місцевих органів влади у створенні партнерських відносин з громадськими організаціями, активістськими групами та громадянами, зокрема через проведення консультацій та громадських слухань.

**Постановка завдання.** Однією з ключових актуальних проблем сучасності є соціальна нерівність, дискримінація та виключення різних верств населення. Ця проблема стосується як великих міст, так і малих населених пунктів, де необхідно розробляти і реалізовувати інклюзивні публічні політики. Місцеві органи влади, як ключові діловоди на місцевому рівні, мають важливу роль у створенні та реалізації цих політик. Враховуючи глобальний характер цієї проблеми, багато країн і регіонів стикаються з викликами, пов'язаними зі збільшенням міграції, відсутністю доступу до освіти та медичних послуг, зменшенням зайнятості та іншими важливими аспектами соціальної інклюзії. Таким чином, вивчення ролі місцевих органів влади в контексті забезпечення інклюзивного публічного управління допомагає розробити ефективні стратегії та рекомендації для покращення стану справ у цих сферах.

Крім того, активна участь громадян у прийнятті рішень та управлінні стає все важливішою складовою демократичного суспільства. Використання інклюзивного підходу у публічному управлінні сприяє підвищенню довіри між владою та громадянами, забезпечуючи більш ефективний і гармонійний розвиток суспільства в цілому.

**Виклад основного матеріалу.** Сучасне суспільство визнається складним конгломератом різноманітних соціальних, економічних та політичних процесів. У цьому контексті стає недоцільним і недосяжним вигляд ігнорування або відмови враховувати потреби, інтереси та права різних верств населення. Один із ключових аспектів вирішення цих викликів полягає в забезпеченні інклюзивного публічного управління, яке передбачає врахування різноманітних потреб та відгуків у процесі прийняття та виконання рішень.

Термін «інклюзія» в контексті публічного управління сьогодні набуває різного значення в світлі відмінних правових теорій та тих аспектів соціального життя, в яких розглядається зазначена понятійна категорія. Так, Калініна Л.А., розглядаючи мистецьку інклюзію як предмет свого наукового дослідження, зазначила, що інклюзію в зазначеному контексті можливо розглядати як стратегію та динамічний шлях, що відкривають ширші можливості в освіті та соціальному бутті для всіх індивідів [1, с. 75]. Клименюк Н.В. притримується думки, що інклюзія – це динаміка гармонійного співіснування особистостей в певному середовищі [2, с. 148]. Натомість, Мельник Ю.Р. та Савчук Д.А. вважають, що інклюзія це переважно гарантування можливості активної участі всіх осіб у житті спільноти, в якій кожен індивід є рівноправним членом, поважається і внесок якого визнається в розвиток громади та суспільства [3, с. 139].

Враховуючи наведені тези, можна зробити висновок, що інклюзія в контексті публічного управління представляє собою комплексну систему та системний підхід, що спрямовані на забезпечення активної та рівноправної участі всіх суб'єктів суспільства в процесах прийняття та реалізації рішень з метою забезпечення соціальної справедливості, рівних можливостей, захисту прав та інтересів вразливих груп. Інклюзивна парадигма передбачає врахування різноманітності та взаємодії різних соціальних акторів у створенні та реалізації публічних політик з орієнтацією на підвищення ефективності та легітимності державного управління.

Ця концепція базується на принципах правової держави, демократії, прав людини та соціальної справедливості. Вона передбачає усунення бар'єрів, які заважають повноцінному доступу до ресурсів, послуг та можливостей для різних груп суспільства, зокрема осіб з обмеженими можливостями, мігрантів, жінок, етнічних та релігійних меншин.

В аспекті інклюзивного публічного управління постає ще одна понятійна категорія – «інклюзивний розвиток», яка на думку Гукалової І.В., зосереджує увагу на складному та багатогранному процесі, що базується на політиці насиченої зайнятості та якісної освіти. Концепція «інклюзивного розвитку» націлена на включення в робочий та навчальний процес уразливих соціальних груп, таких як молодь, жінки, люди з обмеженими можливостями та літні громадяни. Це передбачає їх активну інтеграцію в робочий ринок та навчальні заходи [4, с. 22–23].

Приймаючи до уваги наведену правову позицію, Кожина А.В., зазначає, що підходи публічного управління до інклюзивного локального розвитку передбачають цілеспрямовану активність органів публічної влади з метою створення невід'ємних умов для доступу до процесів формування публічних стратегій у різних сферах та/або механізмів регулювання соціополітичних та соціоекономічних взаємодій. Це сприяє привертанню широкого спектру суб'єктів суспільних відносин та господарської діяльності, створюючи нові можливості для підвищення ефективності регулювання та вдосконалення суспільно-економічних процесів [5, с. 29].

Снігова О.Ю. наголошує на тому, що регіональна інклюзивність представляє собою важливий аспект регіонального розвитку, відображаючи здатність територій до активного соціально-економічного росту, ґрунтуючись на оптимальному використанні місцевих ресурсів, що є основою для розширення можливостей розвитку на місцевому рівні [6, с. 42].

Ця парадигма інклюзивного регіонального розвитку є необхідною в сучасних умовах, оскільки вона сприяє підвищенню рівня соціально-економічної злагоди та забезпеченню стійкості регіональних економічних систем. Вона підкреслює значущість активної взаємодії між державними інституціями, громадськими організаціями, підприємствами та жителями регіонів для спільної реалізації стратегічних цілей та завдань. Однією з ключових характеристик інклюзивного регіонального розвитку є акцент на впровадженні збалансованих політик із зосередженням на соціальних аспектах. Це включає створення робочих місць, розвиток освіти та професійної підготовки, забезпечення доступу до якісних соціальних послуг, а також створення сприятливих умов для забезпечення якісного життя населення.

В такому контексті, важливу роль відіграють саме органи місцевого самоврядування, які виступають основними агентами на забезпечення взаємодії та взаєморозуміння між владою та громадянами. В розумінні інклюзивного публічного управління, органи місцевого самоврядування є ключовими акторами у впровадженні принципу партисипативності та публічної участі. Їх повноваження включають проведення консультацій з громадянами, організацію громадських слухань, створення механізмів громадського контролю, що дозволяє активно залучати різні соціальні групи до процесів прийняття рішень та забезпечувати їх репрезентацію у владних структурах. Варто наголосити і на здатності органів місцевого самоврядування координувати та інтегрувати різноманітні ресурси та інструменти на рівні місцевих територій, з чого постає їх можливість створювати механізми партнерства з громадськими організаціями, бізнес-структурами, державними установами, що сприяє синергетичному впливу на розвиток інклюзивних ініціатив.

На основах зазначеної правової тези формується концепція «інклюзивного міста», що відповідно до Василенко Н.В., визначається як «ідея» населеного пункту, який характеризується відкритістю та сприятливим середовищем для представників всіх вікових груп, гендерів, національностей, віросповідань, соціальних статусів, різних фізичних та фінансових можливостей [7, с. 35]. Ксендзук В.В., продовжуючи досліджувати вказану тему, наголошує на тому, що роль органів місцевого самоврядування в формуванні такого «інклюзивного міста» розкривається через низку функцій. Вони покладають свою діяльність на важливі аспекти, такі як розробка програм соціально-економічного розвитку міста, активізація трудового, науково-технічного та інтелектуального потенціалу міста, сприяння росту соціальної та виробничої інфраструктури. Поміж основних завдань місцевої влади є поповнення та збільшення ефективного використання місцевого бюджету, створення умов для комфортного проживання, підтримка та сприяння розвитку бізнес-середовища тощо. Місцеві органи виконавчої влади та самоврядування вчиняють дії адміністративного характеру, включаючи прийняття нормативно-правових актів, спрямованих на інклюзивний розвиток міст [8, с. 4–5].

Важливим аспектом є інтеграція інклюзивних стратегій у процес розробки програм соціально-економічного розвитку міста. Це вимагає вивчення залежності між фінансовими ресурсами та реалізацією інклюзивних проєктів, а також врахування гендерних та культурних аспектів, що впливають на ефективність інклюзивного управління.

У процесі інклюзивного розвитку міста, органи місцевого самоврядування та інші місцеві органи влади виконують роль координаторів ресурсів, забезпечуючи співпрацю між різними секторами та партнерами з метою реалізації інклюзивних програм. Це передбачає використання інструментів стратегічного управління та моніторингу для забезпечення відстеження результатів і адаптації стратегій у відповідності до змін у соціально-економічному середовищі.

**Висновки.** У світлі викладених аргументів і аналізу наукових досліджень, можна прийти до висновку, що роль місцевих органів влади та місцевого самоврядування в забезпеченні інклюзивного публічного управління є критично важливою для досягнення сталого соціально-економічного розвитку міст. Їхні функції охоплюють широкий спектр аспектів, від розробки та впровадження програм і стратегій інклюзивного розвитку до забезпечення рівного доступу громадян до ресурсів, послуг та можливостей.

Виявлена актуальність теми в контексті сучасних викликів суспільства підкреслює необхідність активної ролі органів місцевого самоврядування в формуванні політик, спрямованих на забезпечення соціальної справедливості, рівних можливостей та інклюзивного розвитку. Розробка та реалізація інклюзивних стратегій вимагають від органів місцевого самоврядування вміння враховувати різноманітність потреб та інтересів різних груп населення, дотримуватися засад соціальної справедливості та демократичних принципів.

Успішне реалізація інклюзивного публічного управління потребує гармонійної співпраці між різними рівнями влади та врахування рекомендацій міжнародних організацій у сфері сталого розвитку. Органи місцевого самоврядування відіграють роль посередників між громадянами та владою, сприяючи залученню громадської участі, діалогу та консультацій, що сприяє зміцненню демократичних процесів та забезпеченню легітимності прийнятих рішень.

Отже, наукові дослідження та аналіз практики доводять, що впровадження інклюзивного публічного управління є необхідною передумовою досягнення сталого розвитку міст та забезпечення високої якості життя для всіх громадян. Дієвий вплив органів місцевого самоврядування на інклюзивний розвиток вимагає координації зусиль, вдосконалення нормативно-правової бази та забезпечення взаємодії між різними структурами влади та суспільними акторами.

#### Список використаних джерел:

1. Калініна Л.А. Мистецька інклюзія: виклики, проблеми, перспективи. *Стан та перспективи розвитку культурологічної науки* : зб. тез доповідей V Міжнародної наук.-практ. конф. 2019. С. 75–77 URL: [http://217.77.221.199/bitstream/123456789/1286/1/Калініна\\_75-77.pdf](http://217.77.221.199/bitstream/123456789/1286/1/Калініна_75-77.pdf)
2. Клименюк Н.В. Інклюзія людей з особливими потребами до суспільного життя: історичний аспект. *Наукові праці Чорноморського державного університету імені Петра Могили комплексу Києво-Могилянська академія. Сер.: Педагогіка*. № 112, Вип. 99. 2009. С. 148–153. URL: [http://www.irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis\\_nbuv/cgiirbis\\_64.exe?I21DBN=LINK&P21DBN=UJRN&Z21ID=&S21REF=10&S21CNR=20&S21STN=1&S21FMT=ASP\\_meta&C21COM=S&2\\_S21P03=FILE=&2\\_S21STR=Npchduped\\_2009\\_112\\_99\\_27](http://www.irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbuv/cgiirbis_64.exe?I21DBN=LINK&P21DBN=UJRN&Z21ID=&S21REF=10&S21CNR=20&S21STN=1&S21FMT=ASP_meta&C21COM=S&2_S21P03=FILE=&2_S21STR=Npchduped_2009_112_99_27)
3. Савчук Д.А., Мельник Ю.Р. Аналіз суспільної системи за допомогою індикаторів соціальної інклюзії. *Інновації партнерської взаємодії освіти, економіки та соціального захисту в умовах інклюзії та прагматичної реабілітації соціуму* : матеріали III міжнародної науково-практичної конференції. Кам'янець-Подільський, Подільський спеціальний навчально-реабілітаційний соціально-економічний коледж. 2019. С. 139–142.
4. Гукалова І.В. До питання соціально-географічної концептуалізації інклюзивного розвитку. *Вісник ХДУ. Серія Географічні науки*. № 10. 2019. С. 20–26. URL: <https://gj.journal.kspu.edu/index.php/gj/article/view/240>
5. Кожина А.В. Підходи та принципи до формування моделі публічного управління інклюзивним місцевим розвитком. *Sciences of Europe*. № 59. 2020. С. 25–32. URL: <https://orcid.org/0000-0001-5697-8145>
6. Снігова О.Ю. Просторовий вимір інклюзивності в умовах становлення «нової» регіональної політики. *Український географічний журнал*. 2020. С. 38–44. URL: <https://ukrgeojournal.org.ua/uk/node/682>
7. Василенко Н.В. Публічне управління інклюзивним розвитком міста: досвід та практики. *Психологічні засади розвитку, психодіагностики та корекції особистості в системі безперервної освіти* : Всеукраїнська науково-практична конференція з міжнародною участю. 2022. С. 30–37. URL: [https://docs.academia.vn.ua/bitstream/handle/123456789/1169/%d0%b7%d0%b1%d1%96%d1%80%d0%bd%d0%b8%d0%ba\\_2022\\_1673449627%20%281%29-30-37.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://docs.academia.vn.ua/bitstream/handle/123456789/1169/%d0%b7%d0%b1%d1%96%d1%80%d0%bd%d0%b8%d0%ba_2022_1673449627%20%281%29-30-37.pdf?sequence=1&isAllowed=y)
8. Ксендзук В.В., Войцицька К.М., Орел В.Р., Сергієнко І.Г. Публічне управління містом в контексті інклюзивного розвитку. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2019. № 12. 7 с. URL: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=1554>



УДК 342.9

DOI <https://doi.org/10.32782/2521-6473.2023-2.18>

**Yu. A. Volkova**, Doctor of Law, Professor,  
Professor at the Department of Administrative Law and Process,  
Taras Shevchenko National University of Kyiv, (Kyiv, Ukraine)  
Honorary Associate at University of Liverpool (Liverpool, UK)  
ORCID: 0000-0002-2799-3933

## THE PRINCIPLE OF PROPORTIONALITY THE RULE OF LAW IN THE REGULATION OF TAX RELATIONS AND RELATIONS RELATED TO ENVIRONMENTAL POLLUTION

*The article examines the relationship between such categories as the principle of proportionality and the principle of the rule of law in the regulation of tax legal relations.*

*It is indicated that tax disputes and tax legal relations are disputes that are considered in the order of administrative proceedings, which means the need to refer to the judicial practice of the activities of administrative courts. In this context, the establishment of the content of the rule of law principle and its correlation with the principle of proportionality as components of the implementation of state and regional tax policy, the formation of the revenue side of the budgets of different levels as a component of the administrative and legal mechanism of national security of Ukraine.*

*Ensuring the implementation of the balance of public and private interests is associated with the regulation and application of a set of tools and institutions that should regulate the relevant sphere of public relations.*

*The main means of achieving effective application of the rule of law principle include legal norms, in particular, constitutional provisions as an objective reflection of the contract between society and the state, that such proportionality of interests between the public and the private is acceptable for this historical and legal period in specific strategic conditions of development. The implementation of the rule of law principle means that the dominant principle of organising the activities of tax authorities should also be the priority of international law over national law, in its implementation, as well as the application of the relevant norms of the current legislation of Ukraine, the content of which should ensure the priority of human rights and freedoms as the highest social value.*

*It is noted that special attention should be paid to the fundamental approaches defined in Directive 2008/98/EC on the introduction of a hierarchy in addressing waste management issues. Also, provisions on determining the completion of waste status need to be enshrined in waste legislation and other regulatory legal acts of Ukraine. Regarding the issue of the correlation of Ukrainian legislation with the European one, the Ukrainian one only partially meets the requirements of the EU, it requires significant revision and as mandatory a prerequisite for the qualitative (not contradictory) implementation of European norms is the harmonisation of the terminological apparatus. All this is impossible without understanding and optimizing approaches to establishing the content of the principle of the rule of law and its relationship with the principle of proportionality in the researched areas.*

*It is concluded that the principle of proportionality does not negate the application of the rule of law, both under normal conditions and under martial law. The implementation of the rule of law in the tax sphere means the creation of conditions for ensuring the legal certainty of the taxation mechanism, including in the context of martial law, the inadmissibility of discrimination on property and other grounds, however, it is necessary to apply the principle of equality of economic opportunities as a basis for determining tax rates, and this already correlates with the need to legislate the principle of proportionality, that is, the balance of interests of private individuals and public interests.*

*Key words: principle of proportionality, environmental protection, environmental pollution, tax relations, tax code, tax system, rule of law, ecosystem, public interest, tax legal relations.*

**Ю. А. Волкова. Принцип пропорційності та принцип верховенства права у регулюванні податкових правовідносин та відносин пов'язаних з забрудненням довкілля**

*У статті проаналізовано співвідношення таких категорій як принцип пропорційності та принцип верховенства права у регулюванні податкових правовідносин.*

*Вказано, що податкові спори та податкові правовідносини та відносини пов'язані з забрудненням довкілля є спорами, що розглядаються у порядку адміністративного судочинства, що означає необхідність звернення до судової практики діяльності адміністративних судів. Таким чином, встановлення змісту принципу верховенства права та його співвідношення з принципом пропорційності як складових здійснення державної та регіональної політики та як складової адміністративно-правового механізму національної безпеки України є надважливими для оптимального розвитку публічної сфери.*

*Забезпечення реалізації балансу публічних та приватних інтересів, пов'язується із регулюванням та застосуванням комплексу інструментів та інституцій, що мають регулювати відповідну сферу суспільних відносин. До основних засобів досягнення ефективності застосування принципу верховенства права відносяться норми права, зокрема, конституційні положення як об'єктивного відображення договору між суспільством та державою, що саме така пропорційність інтересів між публічним та приватним є прийнятним для цього історико-правового періоду в конкретних стратегічних умовах розвитку. Реалізація принципу верховенства права означає, що домінуючим принципом організації*

діяльності податкових органів має бути також пріоритет міжнародного права над національним, за умов його імплементації, а також застосування відповідних норм чинного законодавства України, змістом положень яких має забезпечуватися пріоритет прав та свобод людини як найвищої соціальної цінності.

Зазначено, що окремої уваги потребують принципові підходи, визначені у Директиві 2008/98/ЄС щодо впровадження ієрархії у вирішенні питань поводження з відходами. Також, потребують закріплення в законодавстві про відходи та інших нормативно-правових актах України положення про визначення завершення статусу відходів. Щодо питання співвідношення українського законодавства з європейським, українське лише частково відповідає вимогам ЄС, воно потребує суттєвого перегляду і як обов'язковою передумовою якісної (не суперечливої) імплементації європейських норм виступає узгодження термінологічного апарату. Все це неможливо без розуміння та оптимізації підходів щодо встановлення змісту принципу верховенства права та його співвідношення з принципом пропорційності у досліджуваних сферах.

Зроблено висновок, що принцип пропорційності не заперечує застосування принципу верховенства права, як в звичайних умовах, так і в умовах воєнного стану. Реалізація верховенства права в податковій сфері та у сфері відносин пов'язані з забрудненням довкілля означає створення умов до забезпечення правової визначеності діючого механізму, в тому числі в умовах воєнного стану, неприпустимості дискримінації за майновими та іншими ознаками, однак при цьому необхідним є застосування принципу рівності можливостей, а це вже корелюється із необхідності законодавчого закріплення принципу пропорційності, тобто збалансованості інтересів приватних осіб та публічних інтересів.

Ключові слова: принцип пропорційності, захист довкілля, забруднення довкілля, податкові відносини, податковий кодекс, податкова система, верховенство права, екосистема, публічний інтерес, податкові правовідносини.

In accordance with Article 8 of the Constitution of Ukraine, the current principle of the rule of law is established, which until 1996 was not actually applied and the principle of legality was dominant. Beginning from the 2000s, the issue of applying the rule of law as a priority principle of law implementation and law enforcement has arisen.

The constitutional consolidation of the principle of the rule of law, the establishment of its place in the national legal system is of priority in general and, in particular, as a component of the establishment of the principles of tax legal relations in the system, which meant the vector of development of legal science in Ukraine.

In the conditions of rapid development of energy consumption, growing technogenic and anthropogenic load on the environment, the issue of solving environmental problems ceases to be a domestic problem and requires the effective use of international and interstate levers of influence.

Research and application of the experience of public management in the field of use of natural resources of the EU countries can help in the modern optimization of the national environmental protection system.

At the present stage, considering the problematic aspects of the state of the natural environment, it is advisable to point out that the environment is a system that exists independently and at the same time directly affects the livelihoods of humankind. The increasing consumer demands for various goods affects the change in the viability of ecosystems as a whole. As the historical course of civilization shows, even imagining and understanding the detrimental effects of the results of their activities, a person is not able to cope with the temptation of his own enrichment and accumulation of benefits. That is why most of the problems in the natural environment are the result of human activity.

Therefore, the constitutional consolidation of the principle of the rule of law, establishing its place in the national legal system has priority in general, and in particular, as a component of the establishment of the principles of tax legal relations in the system, which marked the vector of development of legal science of Ukraine.

The content of the principle of the rule of law includes the substantial aspect (establishment of a person, his life and health as the highest social value) and the procedural aspect (as the implementation of the principle of compliance of law-making and law enforcement with the established requirements of the prohibition of the retroactive effect of the law, the inadmissibility of the application of responsibility that worsens the property or personal situation a person who has already been arrested for a committed offence, etc.). Therefore, the main content of the principle of the rule of law is the establishment of restrictions on the activities of the government, its establishment of coercions, prohibitions, and restrictions on the activities of private individuals. Whereas the implementation of the principle of proportionality in environmental legal relations is in a synergistic relationship with the principle of the rule of law.

According to Article 4 of the Tax Code of Ukraine, the principle of the rule of law is established as the principle of tax legal relationship. The introduction of the principle of the rule of law as a principle of tax legal relationship has an ongoing history of development and formation, which is based, among other things, on the consideration of judicial practice materials on ensuring and protecting the rights and interests of private and public law persons. The implementation of the rule of law principle in Ukraine, according to the results of an independent assessment conducted by the European Commission, indicates a low level of effectiveness of the measures taken to implement the rule of law requirements.

The content of the principle of the rule of law includes a substantive aspect (the establishment of a person, his life and health as the highest social value) and a procedural aspect (as the implementation of the principle of compliance of law-making and law enforcement with the established requirements of the prohibition of the retroactive effect of the law, the inadmissibility of applying liability that worsens the property or personal situation of a person, which has already been brought for a committed offence, etc. So, the main content of the principle of the rule of law is the establishment of restrictions on the activities of the state, the establishment of coercions, prohibitions, and restrictions on the activities of individuals. Whereas the implementation of the principle of proportionality in tax relations is synergistically linked to the rule of law.

At the present stage, considering the problematic aspects of the state of the natural environment, it is advisable to point out that the environment is a system that exists independently and at the same time directly affects the livelihoods of humankind. The increasing consumer demands for various goods affects the change in the viability of ecosystems as a whole. As the historical course of civilization shows, even imagining and understanding the detrimental effects of the results of their activities, a person is not able to cope with the temptation of his own enrichment and accumulation of benefits. That is why most of the problems in the natural environment are the result of human activity.

For most of us, the concept of «waste» is understood within household waste. But we must be aware of the real volumes and dangers that waste poses to our health and the environment.

Despite the urgency of the waste problem, today the problems of imperfection of the legislative and regulatory and methodological framework for waste management in the process of adaptation of national legislation to the requirements of the European Union remain resolved.

Tax disputes and tax legal relations are disputes that are considered in the order of administrative proceedings, which means the need to refer to the judicial practice of the activities of administrative courts. Thus, the establishment of the content of the rule of law principle and its correlation with the principle of proportionality as components of the implementation of state and regional tax policy, the formation of the revenue side of the budgets of different levels as a component of the administrative and legal mechanism of Ukrainian national security.

Ensuring the implementation of the balance of public and private interests is associated with the regulation and application of a set of tools and institutions that should regulate the relevant sphere of public relations. The main means of achieving the effectiveness of the application of the principle of the rule of law include the rules of law, in particular, constitutional provisions as an objective reflection of the contract between society and the state, that such a proportionality of interests between public and private is acceptable for this historical and legal period in specific strategic conditions of development. The implementation of the principle of the rule of law means that the dominant principle of organising the activities of tax authorities should also be the priority of international law over national law, in its implementation, as well as the application of the relevant norms of the current legislation of Ukraine, the content of which should ensure the priority of human rights and freedoms as the highest social value.

The principle of the rule of law, as noted in the Report on the measure of rule of law adopted by the Venice Commission in March 2016, is a criterion for the effectiveness of the implementation of democracy in the country, the main value of the European Union [1, p. 8].

The understanding of the principle of the rule of law in the scientific literature is ambiguous and is in a state of scientific discussion. In particular, the principle of the rule of law is defined through the concept of rule of law, which is a criterion for the effectiveness of the implementation of the functions of the state [2]. Difficulties in adapting the principle of the rule of law, understanding its essence are associated with the need to apply a lexical interpretation of the English term and its implementation in the current legislation of Ukraine. Therefore, the content of the principle of the rule of law requires the definition of an understanding of two categories – the rule and the law [3, p. 3–16]. The Western European tradition is guided by the need to apply the Rule of law principle, relayed to the Ukrainian legal space, to the national legal system as the principle of the rule of law. The development of European law is gradually bringing together such two categories as legal and rule of law. European law sets as priorities for the development of a modern state such three constituent elements as the introduction of the implementation of the rule of law, human rights, and ideas of democratic values [4, p. 24–28]. At the same time, the implementation of the rule of law cannot contradict the implementation of the principle of proportionality, but rather complements each other.

The implementation of the principle of proportionality as the achievement of a balance between the interests of private individuals and the public interest is possible by proclaiming the idea of developing a legal social democratic state as a dominant, because if such a requirement is not observed, then there is virtually no regulatory basis for limiting the arbitrariness of state power. Consequently, in fact, the realisation of the freedom of the people, that is, in essence, the establishment of the principle of public interest, while not violating the isolated interests of a private person, is impossible within an authoritarian or totalitarian state.

Certainly, maintaining such a balance between private and public interests is a fairly dynamic category that cannot be normatively described by a certain list of socio-historical circumstances of the development of an individual state, and therefore is subject to constant revision both at the level of rule-making activity, and at the level of law implementation and law enforcement. However, it is obvious that the most important priority public interest for a modern civilised society is actually the development of a social legal state, based on democracy, recognition of a person as the highest value [5, p. 70–77]. Consequently, the recognition of the expediency of observing public interests as normatively permissible can only be in the conditions of the development of the rule of law. Also, the pursuit of meeting private interests, their priority for the state can be proclaimed as a strategy for the development of the state, when the understanding of a person as the highest social value is consolidated. Consequently, the implementation of the principle of the rule of law is in synergy with the implementation of the principle of proportionality, which generally correlates with the need to introduce the doctrine of the rule of law and the priority of the rights and interests of the individual as the highest social value. In this regard, it is worth supporting the view that the rule of law is understood as the ability and capacity of significant social groups to protect and enforce the laws in force in a given country [6].



Within the tax legal relationship, the implementation of the rule of law principle is associated with the definition of the boundaries of the discretionary powers of tax authorities and other executive authorities. The scope of discretionary powers of the tax authorities is to establish tax benefits, conduct tax audits and exercise other forms of tax control, etc.). The exercise of discretionary powers by state executive authorities should not create obstacles to ensuring the effective functioning of the tax system of Ukraine, the understanding of the essence of which is again debatable. Thus, in accordance with the legislative content, the tax system of Ukraine is understood as a set of “general state and local taxes and fees levied in accordance with the procedure established by the articles of the Tax Code of Ukraine”.

The defining characteristic of the tax system is the interconnection of national and local taxes and fees, principles, forms, and methods of their regulatory determination, functionally capable of ensuring their collection of measures, the creation of a control mechanism, including through the control and supervisory activities of tax and fiscal authorities, as well as responsibility for violation of tax laws.

Indeed, an extended interpretation of the tax system such as its comparison with the legal system, then its composition should include not only taxes and fees directly, but also the principles of taxation, the mechanism for calculating these payments, the establishment of benefits when they are collected, etc. Only such a complex set of interrelated elements is able to ensure the effectiveness of the system of formation of the revenue side of the state and local budgets, one of the sources of which is national and local taxes and fees.

The functional direction of the implementation of the state fiscal policy of Ukraine should correspond to the vector of European integration, established in accordance with the content of the Association Agreement between Ukraine and the European Union, which laid the foundation for the implementation of the rule of law and proportional balance of public and private interests.

An encyclopaedic approach to understanding the essence of the principle of the rule of law, based on taking into account the results and judicial practice in particular, as well as generalising the results of scientific research, consists in understanding it: as a certain way of organising the life of society on a legal basis; a certain set of moral values of law, correlated with the categories of justice, proportionality, equality, conscientiousness, purposefulness, reasonableness, etc.; is a criterion for building a legal system; is a means of limiting the state. That is, such an approach to understanding the principle of the rule of law is determined by scientists through the principle of proportionality.

According to the provisions of the Report of the Venice Commission 2011 [1], such elements of the rule of law are defined as: 1) legality in the understanding of transparency and validity of the development and adoption of legislative acts; 2) legal certainty; 3) prohibition of arbitrariness; 4) access to justice, that is, the independence and impartiality of the courts, including during the trial of tax disputes; 5) observance of human rights; 6) inadmissibility of manifestations of discrimination and ensuring equality before the law.

Based on the analysis of the Copenhagen criteria [7], it is possible to substantiate the conclusion that the implementation of the rule of law principle in tax legal relations should be based on the observance of such main criteria as: achieving the stability of the tax system of institutions; creation of equal economic opportunities as a condition for creating a favourable investment environment and sustainable development of society; implementation of an effective administrative reform of the tax authorities, among the effectiveness criteria of which is the achievement of transparency, openness, convenience, “usefulness” of taxation based on the prevention of corruption.

According to the results of the analytical survey “Business Climate in Ukraine: Year of Lockdown” conducted by the American Chamber of Commerce in Ukraine, non-belonging to the implementation of the rule of law principle (66 %) was established. The low efficiency of the tax system became especially acute in the context of the external military aggression on the part of the Russian Federation, when one of the urgent problems was to ensure the financing of the needs of the Armed Forces of Ukraine, which, despite the introduction of the military tax introduced over the past years, were not properly implemented. way.

The implementation of the principle of the rule of law in Ukraine requires the introduction of priorities for the government's executive policy, which should be directed to the creation and implementation of mechanisms for mandatory liability for committing offenses in general and, in particular, in the tax sphere. Achieving the implementation of the principle of the rule of law in tax relations is the creation of conditions for the adaptation of the current national legislation of Ukraine to the adaptation of EU legislation in Ukraine, however, the effectiveness of law formation in this direction is minimal.

One of the most effective ways to ensure the rule of law is to create conditions for access to justice, including in martial law. Access to justice is a key condition for the real operation of the rule of law. At the same time, the accessibility of justice is not only the possibility of filing an application with the court. This and the creation of a system of guarantees for the protection of violated rights by an unbiased independent court, including the factors of accessibility of the court, there is a justification for the use of so-called cassation “filters” [8]. At the same time, the accessibility of justice should be proportional to the burden on the judicial system, while creating effective mechanisms for protecting the property and personal non-property interests of a private person – for example, in an administrative manner. The administrative procedure for appealing against actions, decisions or inaction of public authorities and local self-government in Ukraine is not an imperative requirement, including based on the position of the Constitutional Court of Ukraine, set out in Decision No. 15-rp/2002 of 09.07.2002 on pre-trial settlement of disputes.

It is necessary to agree with the conclusion that the implementation of the principle of proportionality, in fact, is the implementation of certain legal tools for establishing indicators of compliance with the rule of law principle not only



in the public sphere, but also related to public legal relations. That is, reaching a conclusion about the proportionality of the actions of the subject of power means reaching a conclusion to the balance of private and public interests in a particular administrative case.

The test for the proportionality of a decision, action or inaction in tax legal relations is a search for answers to three questions (the so-called “three-complex test”): 1) is there a basis for state interference of the tax authority in the activities of a private person due (factual aspect); 2) whether the purpose of the intervention of the tax authority is legitimate (substantive aspect); 3) whether intervention is necessary (procedural aspect). The application of the proportionality test in the framework of the judicial protection of the rights of a private person in the tax sphere should be considered as an element of the rule of law.

The proclamation of martial law justified the need to amend the Tax Code of Ukraine, aimed at ensuring the administration of the collection of obligatory payments and fees. The administration of taxes under martial law requires amendments to the current legislation aimed at stopping the deadlines for fulfilling the tax obligation, which is justified by the existing force majeure circumstances. Thus, these regulations pursue the observance of the principle of proportionality, aimed at ensuring a balance of interests of business entities, that in the conditions of martial law (certain force majeure circumstances), the state determines that the priority will be to preserve their functioning, that is, taking measures to support entrepreneurship in conditions the crisis of production, the loss of markets, which creates obstacles to the creation of economic opportunities for the collection of taxes and fees. Thus, the principle of proportionality has a priority application in the regulation of tax legal relations in wartime conditions.

Thus, the analysis of European and Ukrainian legislation shows that Ukrainian legislation partially meets the requirements of Directive 2008/98/EC (the degree of the compliance is low). To harmonise with the Directive, the legislation of Ukraine in the field of waste management requires significant modification. A significant drawback in this area is the inconsistency and variety of waste definitions. The study of the interpretation of the concept of “waste” from different points of view made it possible to generalize their characteristics and disadvantages. The refined concept will contribute to a better understanding of their essence, which in the future will allow to develop and scientifically substantiate the classification of these objects in order to account for and control them.

Special attention should be paid to the fundamental approaches defined in Directive 2008/98/EC on the introduction of a hierarchy in addressing waste management issues. Moreover, provisions on determining the completion of waste status need to be enshrined in waste legislation and other regulatory legal acts of Ukraine. Regarding the issue of the correlation of Ukrainian legislation with the European one, the Ukrainian one only partially meets the requirements of the EU, it requires significant revision, and the harmonisation of terminological apparatus is a prerequisite for the qualitative (not contradictory) implementation of European norms.

However, the application of the principle of proportionality under martial law does not mean giving up the priority of achieving the rule of law in the tax legal relationship and relations related to environmental pollution, because the latter should be aimed at taking measures to limit the absolute power of the state to ensure the protection of both private and public interests. Therefore, the principle of proportionality does not negate the application of the rule of law, both in conventional circumstances and under states of martial law. The implementation of the rule of law in the tax sphere means the creation of conditions for ensuring the legal certainty of the mechanism, including in the context of martial law, the inadmissibility of discrimination on property and other grounds, however, it is necessary to apply the principle of equality of opportunities as a basis for determining tax rates and relations related to environmental pollution, and this already correlates with the need to legislate the principle of proportionality, that is, the balance of interests of private individuals and those of the public sphere.

#### References:

Доповідь Комісії Ради Європи за демократію через право (Венеціанської комісії) про верховенство права (2011). URL: [https://supreme.court.gov.ua/userfiles/CDL\\_AD\\_2011\\_003\\_rev\\_2011\\_04\\_04.pdf](https://supreme.court.gov.ua/userfiles/CDL_AD_2011_003_rev_2011_04_04.pdf)

Мірило правовладдя : коментар, глосарій, Rule of Law Check list / пер. з англ. С. Головатий. Київ : ВАІТЕ, 2017. URL: [http://www.arbitr.gov.ua/files/pages/Mirylo\\_pravovladya.pdf](http://www.arbitr.gov.ua/files/pages/Mirylo_pravovladya.pdf).

Рабінович П. М. Верховенство права (за матеріалами практики Страсбурзького Суду та Конституційного Суду України). *Вісник Академії правових наук України*. 2006. № 2. С. 3–16.

Туорі К. Спільне у сутності верховенства права і правової держави. *Філософія права і загальна теорія права*. 2013. №1. С. 24–28.

Золотухіна Л.О. Діалектика співвідношення публічних і приватних інтересів як адміністративно-правових категорій. *Вісник Запорізького національного університету. Юридичні науки*. 2019. № 1. С. 70–77.

Гаудер П. Верховенство права в реальному світі / пер. з англ.: Д. Вовк, В. Гончаров, К. Горобець [та ін]; кер. проекту Д. Лученко ; наук, ред. Д. Вовк. Харків : Право, 2018. 392 с.

Фалалєєва Л. Роль копенгагенських критеріїв у реалізації цінностей Європейського Союзу. *Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України*. 2017. № 1. С. 114–122.

Drozd Oleksii, Dorokhina Yuliia, Leheza Yuliia, Smokovych Mykhailo, Zadyraka Natalia. Cassation filters in administrative judicial procedure: a step in a chasm or a novel that ukrainian society expected? *Amazonia investiga*. Volume 10. Issue 40: 222–233. April, 2021. URL: <https://doi.org/10.34069/AI/2021.40.04.22>

УДК 341.244.7

DOI <https://doi.org/10.32782/2521-6473.2023-2.19>

**В. М. Репецький**, кандидат юридичних наук, професор,  
завідувач кафедри міжнародного права  
Львівського національного університету імені Івана Франка  
ORCID ID: 0000-0003-2237-935X

## МІЖНАРОДНИЙ КОНТРОЛЬ ЗА ВИКОНАННЯМ МІЖНАРОДНИХ ЗОБОВ'ЯЗАНЬ: ДЕЯКІ АСПЕКТИ ПРОБЛЕМАТИКИ

У статті розглянуто теоретичні питання, пов'язані зі здійсненням контролю за виконанням міжнародних зобов'язань. Автор наголошує на актуальності розвитку цього інституту міжнародного права, оскільки недотримання міжнародних зобов'язань стає усе більшою проблемою у багатьох сферах міжнародних відносин. Зроблено акцент на необхідності вироблення механізмів для контролю за дотриманням не тільки договірних зобов'язань, але й звичаєвих та інших міжнародних зобов'язань держав, адже до них не можуть бути застосовані ті процедури контролю, які містяться у міжнародних договорах. Це, у свою чергу, потребуватиме серйозних системних змін та інституційних рішень, бо може призвести до подальшого обмеження суверенітету держав.

Наголошується на недостатності наукової уваги до зазначеної проблематики, зокрема стосовно загальної теорії міжнародного контролю, хоча відповідні галузеві дослідження мають місце. Це призводить до неузгодженості у використанні наукового інструментарію та термінологічного хаосу. У цьому зв'язку у статті зроблено акцент на необхідності проведення понятійної систематизації та наданні більш чітких визначень таким поняттям, як міжнародний контроль, міжнародний моніторинг та інші. Це рівною мірою стосується їхнього використання як в українській, так і в іноземній літературі.

У роботі підкреслена актуальність подальших досліджень, які б допомогли визначитись із формами, засобами, методами, процедурами та техніками міжнародного контролю. Наголошено на потребі у більш чіткому розумінні предмета, об'єктів та суб'єктів міжнародного контролю, а також компетенції останніх, особливо у контексті прийняття рішень щодо невиконання державами міжнародних зобов'язань у різних сферах міжнародних відносин.

Ключові слова: міжнародні зобов'язання, міжнародний контроль, міжнародні договори, механізм міжнародного контролю, органи міжнародного контролю.

### **V. M. Repetskyi. International control of the fulfillment of International obligations: outline of the problem**

The article deals with theoretical issues related to the control of the fulfillment of international obligations. The author emphasizes the relevance of the development of this institute of international law, because non-compliance with international obligations is becoming an increasing problem in many areas of international relations. Emphasis is placed on the need to develop mechanisms for compliance control not only with contractual obligations, but also with customary and other international obligations of states, because the control procedures contained in international agreements cannot be applied to them. This, in turn, will require serious systemic changes and institutional solutions, as it may lead to further restrictions on the sovereignty of states.

The lack of scientific attention to the mentioned issues is pointed out, in particular in relation to the general theory of international control, because branch studies on this issue can be found. This leads to inconsistency in the use of scientific tools and terminological chaos. In this regard, the article underlines the need for conceptual systematization and providing clearer definitions of such concepts as international control, international monitoring, etc. This equally applies to their use both in Ukrainian and foreign literature. The work places emphasis on the relevance of further research that would help determine the forms, means, methods, procedures and techniques of international control. The need for a clearer understanding of the subject-matter, objects and subjects of international control, as well as the competence of the latter, is stressed, especially in the context of decision-making regarding non-fulfillment of international obligations by states in various spheres of international relations.

Key words: international obligations, international control, international treaties, mechanisms of international control, international compliance bodies.

**Постановка проблеми.** Як засвідчують події останніх років, міжнародне право, на жаль, не в змозі повністю виконати місію щодо ефективного врегулювання міжнародних відносин. Незважаючи на наявність великої кількості міжнародно-правових норм, спрямованих на підтримання миру та безпеки, держави продовжують порушувати взяті на себе міжнародні зобов'язання, що, як наслідок, підіймає питання щодо функціонування механізмів їх забезпечення. У цьому зв'язку особливу увагу привертає такий спосіб забезпечення як міжнародний контроль. Очевидність необхідності здійснення контролю у міжнародному праві не викликає сумнівів, що мало б призвести до формування чіткої та зрозумілої нормативної бази та практики контрольної діяльності. Натомість у цій сфері майже відсутні загальні норми міжнародного права,

© В. М. Репецький, 2023

а практика здійснення контролю є фрагментарною та гетерогенною. Специфічні режими контролю утворені з метою забезпечення дотримання прав людини, нерозповсюдження ядерних матеріалів, наркотичних і психотропних засобів, зброї, отруйних речовин, охорони довкілля тощо. Проте усі вони мають особливі риси, які поки що не дозволяють стверджувати про формування загального інституту міжнародного контролю за виконанням міжнародних зобов'язань.

**Аналіз останніх досліджень та публікацій.** Ситуація, що склалася у правозастосовчій сфері, призвела до того, що більшість наукових досліджень присвячена розгляду міжнародного контролю у окремих сферах міжнародних відносин. Натомість загальнотеоретичні дослідження є поодинокими. У вітчизняній науці міжнародного права увагу привертають роботи Т. Анцупової, М. Буроменського, В. Буткевича, М. Медведєвої, В. Мицика, Ю. Шемшученка тощо.

**Мета статті.** Зважаючи на зазначене вище, метою цього дослідження є окреслення кола тих теоретичних аспектів, які мали б бути вирішеними для формування конгруентної нормативної основи та, як наслідок, більш ефективної практики здійснення міжнародного контролю за виконанням міжнародних зобов'язань.

**Виклад основного матеріалу.** Необхідність виконання міжнародних зобов'язань витікає з відомого міжнародного постулату про те, що «договори повинні виконуватися» (*pacta sunt servanda*). Цей принцип, визнаний «джерелом юридичної сили міжнародного права» [1, с. 207], є настільки важливим, що Ганс Кельзен визначив його як “grundnorm” (з нім. «основна норма»), якій має відповідати уся система міжнародного права, та, оскільки є підпорядкованою першому, система національного права також. Втілений у низці міжнародних актів, він є основою взаємодії суб'єктів міжнародного права, наслідком якої має бути повне та своєчасно дотримання ними не тільки міжнародних договорів, але й звичаїв, або, ширше, усіх чинних міжнародних зобов'язань. Невиконання міжнародних зобов'язань має величезну кількість негативних наслідків, найгіршими з яких є міжнародні конфлікти, чия кількість останнім часом продовжує зростати.

Хоча велика кількість міжнародних договорів, особливо укладених останнім часом, містить приписи щодо здійснення контролю за їх дотриманням, цього, як здається, недостатньо, адже велика кількість міжнародних зобов'язань міститься поза межами міжнародного договірної права. Перш за все, йдеться про міжнародні звичаєві зобов'язання, але не тільки. Якщо раніше згідно із класичним позитивістським підходом, який жорстко обмежував перелік, джерелами міжнародного права визнавалися міжнародні договори, міжнародні звичаї, загальні принципи права та, з певними застереженнями, окремі рішення міжнародних організацій, то зараз коло джерел міжнародного права, залежно від того, як ми розуміємо власне міжнародне право, постійно поширюється. Водночас джерела міжнародних зобов'язань можуть не співпадати із джерелами міжнародного права, які містять міжнародно-правові норми, адже держава може взяти на себе зобов'язання щодо певної поведінки навіть за відсутності усталеної міжнародно-правової норми, наприклад, через односторонній акт [2]. Така ситуація унеможлиблює застосування до неї тих самих засобів забезпечення виконання, що містяться у договорі, та можуть бути застосовані виключно до держав, які до нього приєдналися. Отже, інститут міжнародного контролю може розглядатися за межами права міжнародних договорів як такий, що має міжгалузевий характер та стосується забезпечення виконання зобов'язань, що базуються на інших джерелах міжнародного права. Це, у свою чергу, порушує питання щодо диференціації форм та засобів його здійснення.

Міжнародний контроль визначають як «встановлення суб'єктами міжнародного права або органами міжнародних організацій, які здійснюють таку діяльність на основі міжнародних договорів, відповідності законодавчих, судових, адміністративних та інших заходів, політики та фактичної поведінки держави вимогам зобов'язань, взятих нею згідно з цими договорами» [3, с. 124], та додають, що «суть його полягає у збиранні та оцінці інформації, з'ясуванні фактичних обставин діяльності суб'єктів міжнародного права щодо реалізації міжнародно-правових норм» [1, с. 273].

Без сумнівно, таке визначення відображає основні риси міжнародного контролю таким, яким він був у ХХ ст. Проте останні тенденції розвитку цих механізмів демонструють певну динаміку еволюції форм, засобів та процедур контролю [4]. Мова йде, перш за все, про розширення функцій міжнародного контролю, до яких, окрім перевірки виконання державами міжнародно-правових зобов'язань, додалася ще й можливість вжиття заходів щодо забезпечення їх виконання як реакція на недотримання. Саме такий акцент було зроблено у Керівних настановах, спрямованих на посилення дотримання багатосторонніх природоохоронних угод, прийнятих ЮНЕП у 2001 р. [5, п. 14 (d) (ii)], який доволі успішно реалізувався у роботі комітетів із забезпечення дотримання відповідних договорів, що у великій кількості були утворені протягом останніх 20 років.

Існуюча практика дає підстави вважати, що функції міжнародного контролю можуть полягати не тільки у перевірці виконання зобов'язань суб'єктів міжнародного права, але й у застосуванні заходів сприяння їх виконання, що, у свою чергу, дозволяє виокремлювати вузьке та широке тлумачення міжнародного контролю.

Іншою тенденцією розвитку механізмів міжнародного контролю є зміна його форм. Якщо раніше основними суб'єктами міжнародного контролю вважалися держави та міжнародні організації, то наразі для цього усе частіше створюються спеціальні органи – комітети з імплементації та забезпечення дотримання,



які мають автономний характер. Це можна спостерігати, зокрема, у сфері міжнародного захисту прав людини та міжнародному праві навколишнього середовища. Таким чином, слід підкреслити тенденцію до розширення переліку суб'єктів міжнародної контрольної діяльності та утворення спеціалізованих органів, що мало би призвести до вдосконалення їхньої роботи та ускладнення методів, процедур та засобів контролю.

З приводу останнього зазначають, що «найбільш типовими процедурами, що застосовують міжнародні контрольні механізми ... є ... розгляд періодичних доповідей держав; розгляд повідомлень однієї держави-учасниці про те, що інша держава-учасниця не виконує своїх договірних зобов'язань; розгляд повідомлень окремих осіб та груп осіб про порушення державою-учасницею прав, викладених у договорі; розслідування за власною ініціативою випадків систематичного порушення державами-учасницями конвенційних прав; залучення спеціалізованих установ і компетентних органів ООН до подання експертних висновків та доповідей з приводу здійснення конвенцій; запит у держав-учасниць додаткової відповідної інформації» [3, с. 125]. Зазначений перелік, проте, майже не містить заходів реагування на недотримання, які наразі можна зустріти у роботі зазначених вище автономних органів контролю. Вони, зокрема, можуть полягати у оприлюдненні інформації про недотримання та призупинення спеціальних прав за договором, які тягнуть за собою певні репутаційні та фінансові збитки для держави-порушниці. До речі, у цьому аспекті також необхідно більш чітко визначитися із термінологією, адже у публікаціях часто можна зустріти доволі хаотичне використання таких понять, як процедури контролю, методи контролю, прийоми контролю, техніки контролю тощо.

Більш того, уніфікації потребує також термінологія, яку використовують для визначення самої контрольної діяльності. Так, часто ототожнюють міжнародний контроль та моніторинг. Слід зазначити, що це властиве також національному праву, але їх розмежування у міжнародному праві є більш складною справою, адже обидва терміни є досить широко застосованими у нормативних документах, які часто не містять ніяких визначень. Наприклад, у Договорі про Євразійську економічну комісію 2011 р. використано обидва поняття, однак не наведено їх дефініцій [6]. Крім того, застосування цих термінів має також галузеве забарвлення. Особливо часто поняття «моніторинг» застосовується у міжнародному праві захисту прав людини.

Щодо співвідношення цих понять є різні думки. Їх часто ототожнюють, проте присутня й точка зору про те, що «міжнародний контроль» може мати як самостійне значення, так і виступати однією з функцій «міжнародно-правового моніторингу» [7, с. 161]. У будь-якому разі, це питання потребує подальших досліджень та систематизації. У зарубіжній науці та практиці міжнародного права ситуація ще більш ускладнюється застосуванням таких термінів, як “verification”, “supervision”, “observance”, “surveillance” тощо, які також часто використовують як синонімічні чи споріднені з категорією міжнародного контролю. Отже, як здається, уніфікація відповідної термінології та більш чітке нормативне визначення зазначених понять посприяли б подальшому розвитку теоретичного обґрунтування та правового регулювання здійснення міжнародного контролю.

Нарешті, на наш погляд, окремої уваги потребує також визначення предмета та об'єкта міжнародного контролю, які часто плутають. Під предметом міжнародного контролю розуміють самі міжнародні зобов'язання. Однак, на наш погляд, контролю потребують не власне міжнародні зобов'язання, а діяльність зобов'язаних суб'єктів щодо їх реалізації.

Окрім зазначеної вище проблематики, безсумнівно, мають бути вирішені й інші питання. Це буде корисним для формування загальної теоретичної бази, яка б стала підґрунтям для формування більш однозначного нормативного масиву, який би регулював здійснення міжнародного контролю, та, відповідно, підсилив би його практичну значущість та результативність.

**Висновки.** Подальший розвиток людства потребує удосконалення механізмів правового регулювання міжнародних відносин. Як свідчить практика, відсутність достатньо жорстких та ефективних механізмів контролю за виконанням та примушення до виконання міжнародних зобов'язань призводить до волюнтаризму та/або правового нігілізму з боку окремих держав. У цьому контексті вдосконалення потребують міжнародні контрольні механізми, які зможуть не тільки своєчасно виявляти випадки недотримання, але й реагувати на них, стимулюючи чи примушуючи держави до виконання. Як наслідок, класичне, більш вузьке, розуміння функцій міжнародного контролю, на наш погляд, потребує розширення. Крім того, міжнародний контроль має охопити не тільки міжнародні договірні зобов'язання держав, але міжнародні зобов'язання, що базуються на інших джерелах міжнародного права. Звісно, це потребуватиме серйозних системних змін та інституційних рішень.

Узгодженому та ефективному виробленню нормативної бази, яка б забезпечувала здійснення міжнародного контролю за допомогою норм міжнародного права, сприятиме наукове розв'язання низки теоретичних питань і формування уніфікованої термінологічної бази. Корисними, вочевидь, будуть дослідження, які допоможуть конкретизувати форми, методи, процедури та техніки міжнародного контролю. Більш чіткого розуміння потребують предмет, об'єкти та суб'єкти міжнародного контролю, а також компетенція останніх у контексті прийняття рішень щодо реагування на невиконання державами міжнародних зобов'язань у різних сферах міжнародних відносин.



**Список використаних джерел:**

1. Міжнародне публічне право : підруч. у 2 т. / за ред. В. В. Мицика. Харків : Право, 2020. Т.1. Основи теорії. 416 с.
2. Мельник С. О. Односторонні акти держав у сучасному міжнародному праві : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.11 / Інститут держави і права ім. В. М. Корецького НАН України. Київ, 2007. 233 с.
3. Мицик В. В. Правові механізми та процедури захисту прав людини у міжнародному праві. *Актуальні проблеми міжнародних відносин*. 2009. Вип. 86, Ч. I. С. 121–128.
4. Астанкевич Ю. І. Щодо форм та методів міжнародного контролю за дотриманням міжнародних договорів. *Правова держава*. 2021. № 43. С. 177–184.
5. Guidelines on Compliance with and Enforcement of Multilateral Environmental Agreements, UNEP, 2001. URL: <https://wedocs.unep.org/xmlui/handle/20.500.11822/31773>.
6. Treaty on Eurasian Economic Commission of 2011. URL: <https://eec.eaeunion.org/en/comission/departament/catr/ttr/announcements.php>
7. Анцупова Т. Поняття та сутність міжнародно-правового моніторингу у контексті права Ради Європи. *Юридичний вісник*. 2013. № 2. С. 161–165.

УДК 342.95:351.7

DOI <https://doi.org/10.32782/2521-6473.2023-2.20>

**І. Д. Пастух**, доктор юридичних наук, професор  
завідувач кафедри публічного управління та адміністрування  
Національна академія внутрішніх справ

**Т. Г. Корж-Ікаєва**, кандидат юридичних наук, доцент  
провідний фахівець відділу аналітичної роботи  
та організації управління  
Національна академія внутрішніх справ

## АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ РЕЖИМ ВОЄННОГО СТАНУ: ЗМІСТ ТА ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ

У статті розглянуто зміст та зарубіжний досвід правового регулювання адміністративно-правового режиму воєнного стану. Звернуто увагу на те, що дослідження воєнного стану як відповідного елементу адміністративно-правового режиму дозволило виділити наступні його важливі складові: формування теоретичної моделі воєнного стану; розробка та прийняття відповідних законів та підзаконних актів; введення воєнного стану; визначення територій, на яких запроваджується воєнний стан; залучення сил і засобів (збройних сил, інших військових формувань та інших суб'єктів) для забезпечення режиму воєнного стану; трансформація, розподіл та перерозподіл повноважень публічної адміністрації; використання економічних, політичних, адміністративних, військових та інших заходів, спрямованих на створення умов для відсічі або запобігання збройній агресії; обмеження прав і свобод громадян, юридичних осіб, покладання на них додаткових обов'язків; усунення причин та умов для введення воєнного стану; скасування воєнного стану.

Водночас одним з важливих напрямів формування адміністративно-правової концепції військового стану визначено дослідження місця та ролі даного адміністративно-правового режиму з урахуванням особливостей сучасної міжнародної ситуації, у тому числі з використанням порівняльно-правового методу. Констатується, що реалізація цього напрямку формування правової основи воєнної безпеки та воєнного стану ускладнюється різним підходом законодавців до досліджуваної проблематики, відсутністю автентичного розуміння правового та соціального значення воєнного стану у світі і, як наслідок, ігнорування законодавства про воєнний стан навіть в обставинах, що є підставою для його запровадження. Здійснено аналізі підстав запровадження воєнного стану за законодавством країн, які мали досвід воєнних збройних агресій з боку інших держав (Азербайджан, Грузія, Македонія, Туреччина, Вірменія, Хорватія, США та інші), визначено особливості підстав та повноваження суб'єктів владних повноважень по запровадженню воєнного стану, використанню матеріально-технічних ресурсів тощо.

Зроблено висновок, що воєнний стан має розглядатися як комплексний адміністративно-правовий режим, спрямований на перебудову і перенаправлення усієї роботи держави та органів місцевого самоврядування, громадян та їх об'єднань на забезпечення національної безпеки, з перенесенням акцентів на подолання збройної агресії з боку росії та недопущення її та будь-яких інших у майбутньому шляхом створення правового поля для реалізації відповідних попереджувальних заходів.

Ключові слова: адміністративно-правовий режим, воєнний стан, надзвичайний стан, збройний конфлікт, збройна агресія, зарубіжний досвід.

### *I. D. Pastukh, T. H. Korzh-Ikaieva. Administrative-legal regime of martial state: content and foreign experience of legal regulation*

*The article examines the content and foreign experience of the legal regulation of the administrative-legal regime of martial law. Attention was drawn to the fact that the study of martial law as a responsible element of the administrative-legal regime made it possible to highlight the following important components: the formation of a theoretical model of martial law; development and adoption of relevant laws and by-laws; introduction of martial law; determination of territories where martial law is imposed; involvement of forces and means (armed forces, other military formations and other subjects) to ensure the martial law regime; transformation, distribution and redistribution of powers of public administration; the use of economic, political, administrative, military and other measures aimed at creating conditions for repelling or preventing armed aggression; restriction of rights and freedoms of citizens, legal entities, imposition of additional duties on them; elimination of the reasons and conditions for the introduction of martial law; cancellation (termination) of martial law.*

*At the same time, one of the important directions of the formation of the administrative-legal concept of martial law is the study of the place and role of this administrative-legal regime, taking into account the peculiarities of the modern international situation, including using the comparative legal method. It is noted that the implementation of this direction of the formation of the legal basis of military security and martial law is complicated by the different approach of legislators to the investigated issues, the authentic understanding of the legal and social significance of martial law in the world and, as a result, ignoring the legislation on martial law even in circumstances that are grounds for its introduction. An analysis of the reasons for introducing*

© І. Д. Пастух, Т. Г. Корж-Ікаєва, 2023

*martial law under the legislation of countries that had experience of military armed aggression by other states (Azerbaijan, Georgia, Macedonia, Turkey, Armenia, Croatia, the USA and others) was carried out, the specifics of the reasons and powers of the subjects of power to introduce martial law were determined. condition, use of material and technical resources, etc.*

*It was concluded that martial law should be considered as a complex administrative and legal regime, aimed at restructuring and redirecting all the work of the state and local self-government bodies, citizens and their associations to ensure national security, with a shift of emphasis to overcoming armed aggression from Russia and preventing her and any others in the future by creating a legal framework for the implementation of appropriate preventive measures.*

*Key words: administrative and legal regime, martial law, state of emergency, armed conflict, armed aggression, foreign experience.*

**Постановка проблеми.** Соціально-економічні, демографічні та геополітичні зміни, що відбулися за останні роки в Україні, не могли не позначитися на правовій системі держави, що, у свою чергу, спричинило зміни юридичної форми одного з найбільш складних і затребуваних елементів, яким є правовий режим. Зміни практично у всіх сферах публічного управління продемонстрували, що без регулятивних властивостей правових режимів система управління не в змозі виконувати покладені на неї завдання та функції. Особливо виразно це проявляється при здійсненні публічного управління в умовах виникнення надзвичайних станів, яким є воєнний стан. Тому дослідження правового регулювання спеціальних адміністративно-правових режимів представляється актуальним і своєчасним. Відповідно до національного законодавства державна політика у сферах національної безпеки в Україні спрямована на захист життя і гідності, конституційних прав і свобод, безпечних умов життєдіяльності людини і громадянина, суспільства, держави (її конституційного ладу, суверенітету, територіальної цілісності та недоторканності; території) від надзвичайних ситуацій. У зв'язку з цим особливої актуальності в умовах військової агресії проти України, введення на її території 24 лютого 2022 року воєнного стану спричиненого повномасштабною війною, набувають питання правового забезпечення національної безпеки, передбаченого реалізацією адміністративно-правового режиму воєнного стану, аналіз якого дозволяє визначити коло законодавчих прогалин у галузі його адміністративно-правової регламентації, дослідити провідний зарубіжний досвід його реалізації, запропонувати шляхи його удосконалення.

**Аналіз публікацій, в яких започатковано вирішення цієї проблеми.** Теоретико-правові дослідження надзвичайних адміністративно-правових режимів мали місце в роботах В. Авер'янова, О. Бандурки, В. Бевзенка, Ю. Битяка, В. Гаращука, І. Голосніченка, Т. Кагановської, Н. Коваленко, А. Комзюка, С. Кузніченка, О. Кузьменко, П. Лютікова, О. Малька, В. Настюка, В. Опришка, С. Петрова, М. Тищенко, О. Шевченка та ін. Проте проблеми правових підстав введення воєнного стану, його адміністративно-правового режиму у зарубіжних країнах, які перебували в стані об'єкта збройної агресії у вітчизняній юридичній літературі висвітлені фрагментарно.

**Метою статті** є аналіз змісту та зарубіжного досвіду правового регулювання адміністративно-правового режиму воєнного стану.

**Виклад основного матеріалу.** Одним із важливих напрямів формування адміністративно-правової концепції воєнного стану є дослідження місця та ролі даного адміністративно-правового режиму з урахуванням особливостей сучасної міжнародної ситуації, у тому числі з використанням порівняльно-правового методу. Діюче національне законодавство, що стосується питань безпеки та оборони, чітко демонструє миротворчу позицію України, яка ніколи нікому не загрожувала і всі спірні питання вирішувала за столом переговорів з використанням всього арсеналу правових засобів. Підтвердженням цієї тези є те, що практично всі стратегічні документи в галузі забезпечення національної безпеки та оборони є загальнодоступними, знаходяться у відкритому доступі: Конституція, закони України «Про оборону», «Про національну безпеку», військова доктрина України тощо.

Розглядаючи зміст цих документів стосовно адміністративно-правових засобів регулювання режиму воєнного стану, слід визнати, що ці документи носять методологічний характер, оскільки всі вони мають чітку структуру, спрямовані на консолідацію всього державного механізму та інститутів громадянського суспільства на створення сприятливих умов для досягнення тих цілей та завдань у галузі національної безпеки та оборони, які з урахуванням наявних у сучасному світі викликів та загроз визнаються найбільш актуальними. Ці акти доповнюють адміністративно-правову науку цілим рядом термінів, що мають принципове значення: «воєнна безпека» (захищеність державного суверенітету, територіальної цілісності і демократичного конституційного ладу та інших життєво важливих національних інтересів від воєнних загроз), «громадська безпека і порядок», «державна безпека», «загрози національній безпеці України» (явища, тенденції і чинники, що унеможливають чи ускладнюють або можуть унеможливити чи ускладнити реалізацію національних інтересів та збереження національних цінностей України), «збройний конфлікт», «національна безпека України», «національні інтереси України» та ін [1].

Як свідчить аналіз досвіду зарубіжних держав, що опинилися однією зі сторін розв'язаних збройних конфліктів, значне місце в стратегічних документах відводиться саме визначенню кола завдань щодо стримування та недопущення військових конфліктів, у тому числі з використанням комплексу політичних,

дипломатичних та інших невійськових засобів. При цьому використовується комплекс заходів, пов'язаних з використанням на початковому етапі конфлікту засобів невоєнного характеру – політичних, економічних, інформаційних та інших заходів, що реалізуються з широким використанням потенціалу громадськості, політичних сил та громадських об'єднань.

Велике значення для розуміння сутності воєнного стану має аналіз існуючої громадської думки щодо даного адміністративно-правового режиму та його адміністративно-правових заходів, що його супроводжують. Незважаючи на явний імперативний характер подібних доктринальних документів, їх загальнонаціональний характер і значення, вони наочно демонструють, що тільки зусиллями одних державних органів не буде досягнуто мети забезпечення національної безпеки, необхідна підтримка та схвалення всього комплексу заходів, що вживаються з боку держави громадськістю, кожним громадянином нашої держави.

Переважання інтересів національної безпеки над правами громадян у таких ситуаціях, пов'язано із виникненням юридичних фактів, що дозволяють на певний час відступити від повсякденних законів, що охороняють права і свободи громадян, які відповідати таким вимогам: винятковість наданих повноважень, тобто лише за надзвичайних обставин обсяг таких повноважень повинен обмежуватися суворими рамками безумовної їх необхідності, а саме: наділення тільки таким обсягом, який дійсно необхідний для порятунку держави від серйозної небезпеки, що загрожує їй.

Так, право Президента України оголосити воєнний стан слід розглядати як реалізацію конституційних повноважень у стані нагальної потреби. Дійсно, між процедурою видання акта про введення воєнного стану і таким заходом, як крайня необхідність, є певна схожість. У процесі реалізації воєнного стану відбувається обмеження передбачених законом прав і свобод учасників правовідносин, проте, враховуючи обставини, що склалися, подібне обмеження не визнається неправомірним, оскільки воно здійснюється для захисту держави і громадян від агресії з боку росії. Ця особливість воєнного стану схожа на стан крайньої необхідності, закріпленим адміністративним законодавством, що передбачає можливість звільнення від адміністративної відповідальності особи, яка завдала шкоди для усунення небезпеки, яка загрожує державному або громадському порядку, власності, правам і свободам громадян, установленому порядку управління, якщо ця небезпека за даних обставин не могла бути усунута іншими засобами і якщо заподіяна шкода є менш значною, ніж відвернена шкода [2]. Очевидно, що в даному випадку, як і при введенні воєнного стану, слід говорити про правомірність будь-яких правообмежень шляхом використання тих чи інших заходів впливу тільки відповідно до принципу співвідношення мінімізації завданих збитків одним суспільним відносинам для охорони інших найважливіших суспільних відносин.

Дослідження воєнного стану як відповідного елементу адміністративно-правового режиму дозволяє говорити про наступні його важливі складові: формування теоретичної моделі режиму воєнного стану; розробка та прийняття відповідних законів та підзаконних актів; введення воєнного стану; визначення територій, на яких запроваджується воєнний стан; залучення сил і засобів (збройних сил, інших військових формувань та інших суб'єктів) для забезпечення режиму воєнного стану; трансформація, розподіл та перерозподіл повноважень публічної адміністрації; використання економічних, політичних, адміністративних, військових та інших заходів, спрямованих на створення умов для відсічі або запобігання збройної агресії; обмеження прав і свобод громадян, юридичних осіб, покладання на них додаткових обов'язків; усунення причин та умов для введення воєнного стану; скасування (припинення дії) воєнного стану.

Повномасштабна агресія проти України сьогодні змінює саму концепцію викликів і загроз нашій державі зі зміщенням акцентів захисту від інформаційно-економічного впливу на Україну на воєнні дії, вимагає перегляду значення воєнного стану як засобу забезпечення воєнної безпеки України. У цьому зв'язку цікавим є аналіз використання можливостей надзвичайних адміністративно-правових режимів при формулюванні норм забезпечення воєнної безпеки в зарубіжних країнах.

Адміністративно-правовий режим воєнного стану як правова конструкція входить у законодавчі системи багатьох країн світу, оскільки всі вони з початком воєнних дій в Україні відчувають прямі та опосередковані загрози національній безпеці з боку росії. Для правового регулювання всього надзвичайного законодавства та законодавства про воєнний стан зокрема, реалізується цілеспрямована діяльність як внутрішньодержавних, так і міжнародних органів, створюваних на постійній та тимчасовій основі. Ці органи формують і реалізують систему заходів, законодавчих актів та міжнародних угод щодо регулювання відносин воєнного стану на користь вирішення світових військово-політичних проблем, а також забезпечення безпеки держав.

У процесі дослідження міжнародного досвіду правового регулювання воєнного стану стають очевидними окремі правові вади: не вибудовано єдині правовідносини такого стану, не уніфіковано його поняття, фрагментарно враховується міжнародний досвід інших країн. Як свідчить такий аналіз у правовому регулюванні багатьох країн взагалі відсутні подібні норми.

В основу формування та реалізації законодавства про воєнний стан повинні бути покладені результати аналізу законодавства та практики його застосування в зарубіжних країнах. Реалізація цього напрямку формування правової основи воєнної безпеки та воєнного стану ускладнюється різним підходом законодавців до досліджуваної проблематики, автентичного розуміння правового та соціального значення воєнного стану



у світі і, як наслідок, ігнорування законодавства про воєнний стан навіть в обставинах, що є підставою для його запровадження.

В адміністративному законодавстві більшості зарубіжних країн основним інститутом забезпечення безпеки держави на період збройних конфліктів є адміністративно-правовий режим воєнного стану. Відповідно до його цілей і завдань визначаються поняття «воєнний стан», підстави його запровадження, повноваження окремих суб'єктів публічної адміністрації щодо його реалізації, компетенційні трансформації суб'єктів владних повноважень, обмеження прав громадян тощо.

Підстави запровадження воєнного стану у країнах вирішуються по-різному: у деяких країнах ними виступають обставини лише зовнішнього характеру (збройної агресії); в інших – такими можуть бути внутрішньодержавні приводи, що, по суті, нівелює межі між воєнним та надзвичайним станами. Зупинимось докладніше на аналізі підстав запровадження воєнного стану за законодавством країн, які мали досвід відбиття воєнних збройних агресій з боку інших держав.

Так, в Азербайджані підставою введення воєнного стану є фактична окупація певної частини території держави, оголошення іноземною державою або іноземними державами війни або виникнення небезпеки збройного нападу на країну, блокада території держави, а також наявність реальної загрози такої блокади [3]. Лише агресія з боку іноземної держави є приводом для оголошення в окремих регіонах або на всій території держави воєнного стану в Грузії [4]. Безпосередня військова загроза нападу, або коли держава зазнала нападу, або йому оголошено війну – підстави у Македонії [5].

У Конституції Польщі термін «надзвичайний стан» використовується як збірне поняття, яке включає воєнний стан, особливий стан і стан стихійного лиха. Підставами запровадження воєнного стану є зовнішня загроза, напад на територію Польської Республіки, а також зобов'язання щодо спільної оборони від агресії, що випливають із міжнародного договору. У свою чергу особливий стан може бути оголошено у разі загрози конституційному устрою держави, безпеці громадян та публічному порядку.

Право оголошення воєнного стану у Туреччині надано Раді міністрів під головуванням Президента, після консультації з Радою національної безпеки, у випадках, коли широко поширені акти насильства, які є більш небезпечними, ніж випадки, що вимагають оголошення надзвичайного стану, або націлені на знищення вільного демократичного порядку або основних прав і свобод громадян, або у разі війни, виникнення ситуації, що веде до війни, повстання або поширення насильницьких і небезпечних дій проти Туреччини або республіканської форми правління або широко поширених дій насильства внутрішнього чи зовнішнього походження, що загрожують державній та національній цілісності країни [6]. Щодо даних підстав можна зробити висновок, що вони чітко не визначені, носять суб'єктивний характер і можуть створювати умови для використання відповідних надзвичайних заходів в ситуація, коли можна було б захистити суспільні відносини від надмірного обмеження помірними заходами надзвичайного стану.

Президент Вірменії наділяється правом прийняття рішення про використання Збройних Сил у разі збройного нападу на Республіку або наявності безпосередньої його загрози або оголошення Національними зборами війни, запроваджує воєнний стан і може оголосити загальну або часткову мобілізацію.

Цікавим є той факт, що конституції деяких країн містять надзвичайні повноваження голів держав. Так, відповідно до ст. 100 Конституції Республіки Хорватія Президент Республіки, будучи верховним головнокомандувачем збройними силами Республіки Хорватія, у разі безпосередньої загрози незалежності, єдності та існуванню держави може за наявності контрасигнатури голови уряду віддати наказ про застосування збройних сил без оголошення воєнного стану [7].

Слушним з історичної точки зору є досвід США. У ході історичного розвитку конституційні повноваження Президента країни у військовій сфері неодноразово уточнювалися, роз'яснювалися та конкретизувалися у різних законодавчих актах. В межах посилення його ролі у виконавчій владі відбувалося розширення й військових повноважень за часів президентств А. Лінкольна, В. Вільсона, Ф. Рузвельта. За всю історію Сполучених Штатів їхні збройні сили були використані майже у 200 конфліктах, але лише у п'яти випадках конгрес формально оголошував війну, з них у чотирьох він лише підтверджував фактичний стан війни, в яку країна вступила під керівництвом президента. Як результат сьогодні президент США має практично необмежену владу при ухваленні та реалізації рішень у військовій сфері. Йому надано право на запровадження в країні надзвичайного стану та оголошення мобілізації, може віддати збройним силам наказ про початок бойових дій. Крім того, президент представляє (і це можна спостерігати сьогодні в умовах широкомасштабної військової допомоги Україні), конгресу пропозиції щодо військових асигнувань, визначає напрямки формування збройних сил, призначає вище військове керівництво, присвоює військові звання вищому командному складу. У разі загострення міжнародного стану, внутрішньої обстановки або для ліквідації наслідків стихійного лиха він має право перевести частини національної гвардії, підпорядковані у мирний час губернаторам штатів, а також резерв збройних сил в статус регулярних військ строком до шести місяців без введення надзвичайного стану.

Законодавці неодноразово намагалися обмежити владу президента у військовій сфері шляхом ухвалення поправок до чинних положень. Так, у листопаді 1973 року було схвалено закон про військові повноваження конгресу та президента США, відповідно до якого президент зобов'язаний консультиватися

з Конгресом щодо застосування збройних сил до початку їх використання та у період військових дій. У всіх випадках, коли Президент вводить війська на території інших держав без оголошення війни або суттєво збільшує їх чисельність за кордоном, протягом 48 годин він зобов'язаний подати конгресу відповідну доповідь. Якщо після закінчення 60 днів після цього конгрес не оголосить війну або не прийме законодавства, що санкціонує, на використання збройних сил, воно припиняється. При необхідності продовжити цей період президент письмово повідомляє конгрес, що подальше перебування американських військових контингентів диктується обстановкою, пов'язаною з безпекою таких підрозділів. У такій ситуації 60-денний термін може бути збільшений лише на 30 днів. Водночас президент не зобов'язаний інформувати конгрес про розгортання збройних сил, яке пов'язане виключно з їх дислокацією, заміною чи навчанням.

Для умов воєнного часу та надзвичайної обстановки порядок вживання екстрених заходів та рішень військового характеру визначається спеціальною директивою, яка видається кожним президентом практично відразу після його вступу на посаду (аж до застосування ядерної зброї у діях у відповідь), у разі загибелі президента або відсутності з ним зв'язку управління державою надається в порядку черговості віце-президенту, міністру оборони, першому заступнику міністра оборони або голові комітету начальників штабів.

Військові повноваження президента реалізуються за допомогою розгалуженого виконавчого апарату, що включає різні міністерства, федеральні відомства, агенції та управління. Серед них можна виділити установи, які займаються лише військовими питаннями (міністерство оборони, міністерства збройних сил, комітет начальників штабів), та органи, які керують економікою, зовнішньою політикою, екологією тощо. До них належать Рада національної безпеки, федеральне управління з дій у надзвичайних умовах тощо.

Підсумовуючи викладене, відзначимо, що на сучасному етапі відбувається зміцнення позиції України на міжнародній військовій арені, яка проводить зовнішню і внутрішню політику в умовах воєнного стану, що викликаний збройною агресією з боку росії, яка намагається зберегти своє формальне домінування у пострадянських країнах та країнах соцтабору. Реалізована сьогодні політика стримування агресора передбачає здійснення на нього міжнародного політичного, економічного, військового та інформаційного тиску, який потребує належного правового забезпечення. В таких умовах Україна повинна забезпечити надійний захист свого суверенітету, територіальної цілісності та національних інтересів. У цьому зв'язку на провідні позиції висуваються правові засоби забезпечення воєнної безпеки держави, у тому числі адміністративно-правовий режим воєнного стану як один із механізмів його підтримання.

Воєнний стан має розглядатися як комплексний адміністративно-правовий режим, спрямований на перебудову і перенаправлення усієї роботи держави та органів місцевого самоврядування, громадян та їх об'єднань на забезпечення національної безпеки, з перенесенням акцентів на подолання збройної агресії з боку росії та недопущення її та будь-яких інших у майбутньому шляхом створення правового поля для реалізації відповідних попереджувальних заходів.

#### Список використаних джерел:

1. Про національну безпеку України : Закон України від 21.06.2018 № 2469-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2469-19#Text>
2. Кодекс України про адміністративні правопорушення від 7 грудня 1984 року № 8073-X. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80732-10#Text>
3. Конституція Азербайджанської Республіки від 12 листопада 1995 р. *Відомості Верховної Ради Азербайджанської Республіки*. 1997. № 1.
4. Конституція Грузії від 24 серпня 1995 року . URL: <https://parliament.ge/en/legislation/constitution>.
5. Устав на република Македонија. URL: <https://www.slvesnik.com.mk/content/Ustav%20na%20RM%20-%20makedonski%20-%20FINALEN%202011.pdf>.
6. T.C. Anayasası. URL: [http://www.tbmm.gov.tr/anayasa/anayasa\\_2011.pdf](http://www.tbmm.gov.tr/anayasa/anayasa_2011.pdf)
7. Ustav Republike Hrvatske. URL: <http://www.zakon.hr/z/94/Ustav-Republike-Hrvatske>

**М. М. Потіп**, доктор юридичних наук, доцент,  
професор кафедри цивільного, господарського  
та екологічного права  
Національний технічний університет «Дніпровська політехніка»  
ORCID: 0000-0001-6861-8251

### **ОКРЕМІ АСПЕКТИ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ СПРАВЛЯННЯ ЗБОРУ ЗА МІСЦЯ ДЛЯ ПАРКУВАННЯ ТРАНСПОРТНИХ ЗАСОБІВ ПІД ЧАС ВОЄННОГО СТАНУ**

*У статті досліджено окремі аспекти правового регулювання механізму становлення та адміністрування такого місцевого збору як збір за місця для паркування транспортних засобів, а також формування тарифів на послуги з користування майданчиками для платного паркування транспортних засобів. Розглянуто правові колізії та приклади з судової практики щодо скасування рішень органів місцевого самоврядування про встановлення тарифів на послуги з користування майданчиками для платного паркування транспортних засобів. За результатами дослідження запропоновано внести зміни до Закону України «Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту», до Правил зберігання транспортних засобів на автостоянках та до Порядку формування тарифів на послуги з користування майданчиками для платного паркування транспортних засобів, якими передбачити безоплатне паркування для учасників бойових дій та ветеранів війни, які не є інвалідами. Органам місцевого самоврядування запропоновано у рішеннях про встановлення збору за місця для паркування транспортних засобів передбачити такі пільги. З урахуванням фактів оспорювання в судах рішень органів місцевого самоврядування щодо встановлення тарифів за паркування транспортних засобів обґрунтовано необхідність розробки методики прийняття відповідних рішень, проведення науково-практичних заходів представників органів місцевого самоврядування, наукової спільноти по обміну позитивним досвідом та алгоритмами публічного обговорення таких тарифів. Вбачається доречним закріплення у Податковому кодексі України (ст. 268-1) та Порядку формування тарифів на послуги з утримання майданчиків для платного паркування транспортних засобів положення, що операторами надання послуг з паркування можуть бути лише комунальні підприємства щодо майданчиків для платного паркування. Оскільки тариф на послуги з користування майданчиків для платного паркування транспортних засобів включає в себе крім інших компонентів також плановий прибуток, який в умовах воєнного стану бажано щоб надходив до місцевих бюджетів. Запропоновані заходи сприятимуть наповненню місцевих бюджетів, мінімізації корупційних ризиків при адмініструванні збору за місця для паркування та збільшенню кількості робочих місць у комунальній сфері.*

*Ключові слова: органи місцевого самоврядування, посадові особи, місцевий збір, збір за місця для паркування транспортних засобів, воєнний стан, тариф на послуги, майданчики для платного паркування, транспортні засоби, місцевий бюджет.*

#### ***M. M. Potip. Certain aspects of the legal regulation of charging for vehicle parking during martial law***

*The article examines certain aspects of the legal regulation of the mechanism of formation and administration of such a local fee as a fee for parking spaces for vehicles, as well as the formation of tariffs for services for the use of sites for paid parking of vehicles. Legal conflicts and examples from judicial practice regarding the annulment of decisions of local self-government bodies on setting tariffs for services for the use of sites for paid parking of vehicles are considered. According to the results of the research, it is proposed to make changes to the Law of Ukraine “On the Status of War Veterans, Guarantees of Their Social Protection”, to the Rules for the Storage of Vehicles in Parking Lots and to the Procedure for Forming Tariffs for Services for the Use of Paid Parking Areas for Vehicles, which will provide for free parking for participants combat operations and war veterans who are not disabled. Local self-government bodies are asked to provide for such benefits in the decisions on establishing a fee for parking spaces for vehicles. Taking into account the facts of contesting in the courts the decisions of local self-government bodies regarding the establishment of tariffs for parking vehicles, the need to develop a methodology for making relevant decisions, to conduct scientific and practical events of representatives of local self-government bodies, the scientific community on the exchange of positive experience and algorithms for public discussion of such tariffs is substantiated. It is considered appropriate to enshrine in the Tax Code of Ukraine (Article 268-1) and the Procedure for Forming Tariffs for Services for the Maintenance of Paid Vehicle Parking Areas the provision that only utility companies can be operators of parking services for paid parking areas. Since the tariff for services for the use of sites for paid parking of vehicles includes, in addition to other components, also the planned profit, which in the conditions of martial law should preferably go to local budgets. The proposed measures will contribute to filling local budgets, minimizing corruption risks in the administration of the fee for parking spaces and increasing the number of jobs in the communal sector.*

*Key words: local self-government bodies, officials, local levy, vehicle parking fee, martial law, tariff for services, paid parking lots, vehicles, local budget.*

**Постановка проблеми.** Збільшення кількості автомобілів на дорогах, масове хаотичне паркування транспортних засобів, неякісна інвентаризація паркувальних місць або взагалі відсутність паркувальних місць в містах України, наголошує А.В. Рижий, призводить не тільки до перевантаження центральної частини міста та обмеження руху пасажирів та водіїв, а також до ненаповнення місцевих бюджетів реальними коштами від сплати збору за паркування [1, с. 327]. В Україні майже половина обласних центрів не заробляє на паркінгах, відповідно, місцеві бюджети недоотримують мільйони гривень доходу.

Загромадження вулиць пішохідних та зелених зон припаркованими автомобілями приносить містам великі прямі й непрямі збитки. Прямі збитки зумовлені збоями в роботі громадського транспорту, руйнуванням зелених зон, елементів дорожньої інфраструктури, покриття пішохідних зон, яке не розраховане на вагу автомобіля. В інтересах усіх мешканців міст, сіл, селищ є впорядкування вуличного паркування в їх центральній частині; сприяння виправленню транспортної ситуації в населеному пункті, деформованої в сторону приватних автомобілів; забезпечення найбільш гармонійного використання громадського простору; зменшення появи стихійних, нелегальних місць паркування та недоотримання надходжень до місцевих бюджетів від збору за місця для паркування транспортних засобів [2]. Упорядкування процесу розміщення місць для паркування та визначення порядку користування ними дозволяє підвищити рівень безпеки дорожнього руху та пропускної спроможності проїжджих частин на території населених пунктів.

А.В. Рижий акцентує увагу на таких проблемах у сфері справляння місцевого збору за місця за паркування як відсутність відповідальності за халатне відношення посадових осіб до наповнення бюджету реальними коштами в законодавстві України; передання земельних ділянок в оренду приватним структурам, які заробляють на міських паркінгах, що призводить до не надходження збору за місця за паркування в бюджети громад [1, с. 321].

Джус М. наголошує, що одним із неочікуваних ефектів війни стало істотне збільшення доходів місцевих бюджетів. У той час, як податкові надходження державного бюджету 2022 року скоротилися порівняно з 2021-м на 14,2 %, податкові надходження місцевих бюджетів (усіх рівнів) зросли на 13,5 % [3]. Органи місцевого самоврядування можуть наповнювати місцеві бюджети за рахунок місцевих податків і зборів, до яких належать: податок на майно, єдиний податок, збір за місця для паркування транспортних засобів і туристичний збір. Їхня сумарна частка у загальному обсязі податкових надходжень місцевих бюджетів 2022 року становила 21,4 %, скоротившись порівняно з 2021-м на 4,5 відсоткового пункту [3]. Водночас, послідовна та прозора політика органів місцевого самоврядування щодо встановлення тарифів на послуги з користування майданчиками для платного паркування транспортних засобів дозволить збільшити відповідні відрахування до місцевого бюджету.

**Огляд останніх досліджень і публікацій.** Питання правового регулювання діяльності органів місцевого самоврядування та правовідносин у сфері встановлення та адміністрування місцевих податків та зборів, у тому числі збору за місця для паркування транспортних засобів досліджували такі науковці та практики: А. Боксгорн, В. Борисенко, М. Джус, Л. Задорожня, Г. Ільющенко, Г. Карпушин, О. Костяна, Ю. Маркуц, К. Недоступ, А. Рижий, В. Ясько та інші. Водночас питання правового регулювання справляння збору за місця для паркування транспортних засобів під час воєнного стану не розглядалися вченими.

**Формулювання завдання дослідження.** Виходячи із зазначеного, метою даної статті є з'ясування окремих аспектів встановлення та адміністрування такого місцевого збору як збір за місця для паркування транспортних засобів, механізму встановлення тарифів на послуги з користування майданчиками для платного паркування транспортних засобів, а також визначення організаційно-правових напрямів та шляхів удосконалення процесу справляння збору за місця для паркування транспортних засобів в умовах воєнного стану.

**Виклад основного матеріалу.** Під час введення воєнного стану, органи місцевого самоврядування в галузі регулювання місцевих податків і зборів відчувають певне зниження контролю зі сторони центральної влади. Наприклад, пункт 12.3.8 Податкового кодексу України надає сільським, селищним та міським радам, а також радам об'єднаних територіальних громад право встановлювати місцеві податки і збори, а також надавати податкові пільги без необхідності дотримуватися процедур, передбачених Законом України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності». Коли в певних регіонах України вводиться воєнний чи надзвичайний стан, це положення застосовується лише до представницьких органів територіальних громад тих адміністративно-територіальних одиниць, де діє воєнний чи надзвичайний стан [4].

Відповідно до Закону України «Про внесення змін до статті 12 Податкового кодексу України щодо дозволу на встановлення місцевих податків та зборів, зміни їх ставок та встановлення пільг в умовах воєнного стану», сільські, селищні, міські ради та ради об'єднаних територіальних громад, які були створені відповідно до закону та перспективного плану формування територій громад, отримали право приймати рішення про встановлення місцевих податків та/або зборів, а також зміну розміру їх ставок, чи надання податкових пільг з оплати місцевих податків та/або зборів у поточному податковому періоді без необхідності дотримуватися строків, встановлених пунктом 12.3 Податкового кодексу України. До прийняття цього закону Податковий кодекс України передбачав можливість здійснювати ці дії лише до 15 липня року, який



передусь бюджетному року. В умовах воєнного чи надзвичайного стану органи місцевого самоврядування потребують можливості оперативного змінювати ставки місцевих податків та зборів, встановлювати податкові пільги з оплати цих податків [5; 6].

Таким чином під час воєнного стану органи місцевого самоврядування набувають ширшої компетенції та свободи своєї діяльності при зниженні зовнішнього контролю, тому є потреба у передбаченні внутрішніх механізмів для ідентифікації та усунення корупційних ризиків у сфері встановлення, нарахування та сплати місцевих податків та зборів.

Серед пріоритетних заходів Уряду на 2023 рік у зв'язку з продовженням процесу децентралізації та регіонального розвитку передбачено можливість делегування додаткових повноважень органам місцевого самоврядування, зокрема, щодо адміністрування місцевих податків і зборів. Наразі ці функції виконує податкова служба. За прогнозами Ю. Маркуц та Л. Задорожньої, вже у вересні цього року Кабінет Міністрів України може подати законопроект(и) з необхідними змінами до діючого законодавства в цьому питанні. Очікується, що ці зміни призведуть до зміцнення управлінських функцій органів місцевого самоврядування, покращення адміністрування місцевих податків і зборів, а також сприятимуть збільшенню фінансової незалежності і розвитку територіальних громад шляхом надання їм додаткових повноважень у сфері адміністрування місцевих податків і зборів [7].

Місцеві податки та збори – це податки та збори, які встановлюються органами місцевого самоврядування відповідно до законодавства. Вони є обов'язковими до сплати в межах адміністративно-територіальних одиниць та зараховуються до їхніх бюджетів. Вичерпний перелік місцевих податків і зборів визначений Податковим кодексом України і не може бути змінений чи доповнений місцевими радами. Однак, вони можуть встановлювати ставки місцевих податків у законодавчо визначених межах. До місцевих податків належать: податок на майно (плата за землю, податок на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки, транспортний податок) єдиний податок. До місцевих зборів належать: збір за місця для паркування транспортних засобів; туристичний збір [6]. Усі інші податки, навіть ті, які частково надходять до місцевих бюджетів (наприклад, ПДФО, акцизний збір) – це загальнодержавні податки. Тобто місцеві податки – це ті, які Податковий кодекс визначив як місцеві, наголошують Ю. Маркуц та Л. Задорожня [7].

Обов'язкові податкові платежі, притаманні виключно сфері надання послуг з паркування, у вітчизняній податковій системі існують із 20.05.1993 р. й дотепер. Протягом цього часу неодноразово змінювалася їхня назва: збір за парковку автомобілів, збір за припаркування автотранспорту, збір за парковку автотранспорту». Ці юридичні колізії, наголошують К.К. Недоступ та Г.В. Ільющенко проіснували допоки не набрав чинності Податковий кодекс України (ПКУ) [8, с. 100]. ПКУ змінив не тільки назву обов'язкового податкового платежу характерного для паркування, а саме «збір за місця для паркування транспортних засобів», але й процедуру його справляння.

Науковці відзначають відсутність легального визначення податково-правового поняття «збір за місця для паркування транспортних засобів» і пропонують власний підхід до формулювання поняття «збір за місця для паркування транспортних засобів»: це місцевий збір, який може бути встановлений на відповідній території рішенням сільської, селищної, міської ради в межах ставок, встановлених цим Кодексом, платниками якого є юридичні особи (їх філії, відділення, представництва) та фізичні особи-підприємці, які провадять діяльність із забезпечення паркування транспортних засобів» [9, с. 66]; як обов'язковий, нецільовий, безоплатний, безповоротний грошовий платіж до відповідного бюджету, що справляється згідно з Податковим кодексом України та має безумовний характер» [10, с. 95]; як збір за місця для паркування транспортних засобів – це місцевий обов'язковий платіж, що справляється з юридичних осіб, їх філій (відділень, представництв) та фізичних осіб – підприємців, які згідно з рішеннями сільських, селищних, міських рад або рад об'єднаних територіальних громад організовують та провадять діяльність із забезпечення паркування транспортних засобів на майданчиках для платного паркування та спеціально відведених автостоянках, кошти від якого зараховуються до місцевого бюджету, контроль за справлянням якого здійснюють органи Державної податкової служби України [11, с. 150-151, 196]; як обов'язковий платіж, що справляється у місцевий бюджет з юридичних осіб і фізичних осіб – підприємців, котрі надають послуги з паркування на спеціально відведеному(ій) майданчику та/або автостоянці, комунальної власності; вид місцевого збору [8, 101].

Основними нормативними документами, які регламентують порядок застосування збору за місця для паркування транспортних засобів, зазначає А.В. Рижий, є [1, с. 326]: 1) Податковий кодекс України [6]; 2) Наказ Міністерства доходів і зборів України «Про затвердження форм податкових декларацій збору за місця для паркування транспортних засобів та туристичного збору» від 09.07.2015 № 636 [12]; 3) Правила паркування транспортних засобів, затверджені постановою КМУ від 03.12.2009 № 1342 [13]; 4) Правила зберігання транспортних засобів на автостоянках, затверджені Постановою КМУ від 22.01.1996 № 115 [14]; 5) Порядок формування тарифів на послуги з утримання майданчиків для платного паркування транспортних засобів, затверджений Постановою КМУ від 02.03.2010 [15]; 6) Закони України про Державний бюджет України на відповідний рік (у частині встановлення розміру мінімальної заробітної плати на 1 січня кожного року); 7) Рішення міських, селищних та сільських рад щодо встановлення на відповідній території місцевих

податків і зборів. Саме в рішеннях міських, селищних та сільських рад щодо встановлення на відповідній території збору за місця для паркування транспортних засобів спостерігається найменша різноманітність змісту цих документів, які в основному дублюють положення Податкового кодексу України.

Проте в суспільстві виникає значна напруга щодо встановлення тарифів за паркування на майданчиках для платного паркування, яке тісно пов'язано із зазначеним місцевим збором. П. 30 Порядку формування тарифів на послуги з користування майданчиками для платного паркування транспортних засобів визначає, що під час паркування на майданчику для платного паркування користувач сплачує вартість послуг з користування майданчиками для платного паркування згідно з тарифом, установленим виконавчими органами сільських, селищних, міських рад у порядку і межах, визначених законодавством, з урахуванням переліку основних послуг з утримання майданчиків для платного паркування. Вартість послуг з користування майданчиками для платного паркування – економічно обґрунтовані витрати оператора, пов'язані з утриманням, облаштуванням та обладнанням таких майданчиків згідно з тарифом, установленим органом місцевого самоврядування відповідно до Порядку формування тарифів на послуги з користування майданчиками для платного паркування транспортних засобів, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 2 березня 2010 р. № 258 [15]. Згідно цього порядку ці тарифи на послуги становлять вартість надання послуг із розрахунку на одне місце для платного паркування за визначений проміжок часу з урахуванням місця розташування майданчика, часу користування ним, типу транспортного засобу та категорій осіб, які розміщують транспортні засоби на майданчиках, що встановлюється органом місцевого самоврядування. Вартість послуг визначається відповідно до тарифу на послугу, встановленого органом місцевого самоврядування. Тариф на послугу розраховується, виходячи з розміру: 1) повної планованої собівартості послуг; 2) планованої прибутку; 3) розміру податків та зборів (обов'язкових платежів). До планованих витрат з операційної діяльності включаються: планована виробнича собівартість послуг (прямі матеріальні витрати, прямі витрати з оплати праці, інші прямі витрати та загальноновиробничі витрати); адміністративні витрати (утриманням апарату управління, амортизацією нематеріальних активів загальногосподарського призначення, які використовуються для надання послуг з паркування; утриманням основних засобів, інших матеріальних необоротних активів загальногосподарського використання; оплатою професійних послуг (юридичні, аудиторські) для забезпечення господарської діяльності, розрахунково-касового обслуговування та інших послуг банків; витрати на оплату послуг зв'язку). Адміністративні витрати включаються до повної планованої собівартості послуг у розмірі, що не перевищує 15 відсотків планованої виробничої собівартості послуг [15]. Таким чином наведений механізм встановлення тарифів на послуг з користування майданчиками для платного паркування транспортних засобів містить значну кількість перемінних, що відрізняються в кожній територіальній громаді, але часто у громадськості виникають сумніви щодо прозорості застосування такого механізму на практиці.

Так, наприклад, за даними платформи Антикорупційна правозахисна рада у 2020 році у Дніпрі мешканці сплачували 10–15 гривень за годину, платні парковки працювали цілодобово включаючи суботу та неділю, основним оператором з паркування було обрано приватну фірму ТОВ «Паркт Сервіс Групе» в результаті згідно даних зведеного бюджету міста Дніпра у 2020 році збір за місця для паркування транспортних засобів склав 18 314 126,21 гривень. У Херсоні тариф становив 5 грн./год. комунальне підприємство було оператором однієї парковки та забезпечило надходження до бюджету 277,5 тисяч грн. У Харкові платних майданчиків 107, що в декілька разів менше ніж в Дніпрі, розташовані вони в середмісті. Тобто, містяни сплачували з понеділка по суботу по 2–5 грн/год за паркування лише в центрі міста, їх міський бюджет поповнився на 11.74 млн. і це без наявності «нічних парковок». У місті Києві, як і в Харкові, послуги з паркування надавало комунальне підприємство Київської міської ради «Київтранспарксервіс». Це комунальне підприємство 60 % отриманих коштів направило в бюджет міста, а 40 % витратило на свою діяльність. Ціна для громадян за використання місць для паркування автомобільного транспорту сягала 5–7–10 грн/год, у неділю парковки були безкоштовні, що всеодно дало можливість поповнити бюджет Києва на 49 млн грн за 2020 рік (це також без «нічних парковок») [16].

Загалом у 2019 році у Вінниці, Житомирі, Ужгороді, Запоріжжі, Кропивницькому, Миколаїві, Полтаві, Рівному, Сумах та Черкасах збір за місця за паркування не сплачувався [17]. Проте за необхідності пошуку джерел наповнення місцевих бюджетів в умовах воєнного стану та зниження рівня розвитку економіки запровадження цього місцевого збору є перспективним та вже більшістю з цих міст розпочато відповідні процедури для його запуску. Таким чином за наданою інформацією проявляється разюча відмінність місцевої політики щодо формування тарифів на послуги з користування майданчиками для платного паркування транспортних засобів, суб'єктів господарювання – операторів надання таких послуг та розмірів надходження коштів від такої діяльності до місцевого бюджету.

Про недосконалість механізму формування тарифів на послуг з користування майданчиками для платного паркування транспортних засобів свідчать чисельні судові справи про оскарження встановлених тарифів в різних містах України, наприклад в Дніпрі [18] та Києві [19]. Так, Шостий апеляційний адміністративний суд залишив без змін рішення Окружного адміністративного суду міста Києва щодо визнання протиправним та нечинним розпорядження КМДА від 25.06.2021 № 1459 «Про встановлення тарифів на

послуги з користування майданчиками для платного паркування транспортних засобів, які надаються Комунальним підприємством «Київтранспарксервіс». ОАСК нагадав, що з відповідним позовом жителі столиці звернулись до Окружного адміністративного суду міста Києва у серпні 2021 року. Відповідач – виконавчий орган Київської міської ради (Київська міська державна адміністрація). Під час розгляду справи Окружний адміністративний суд міста Києва дійшов до висновку, що оскаржуване розпорядження не відповідає вимогам Податкового кодексу та Порядку формування тарифів на послуги з користування майданчиками для платного паркування транспортних засобів, затвердженого постановою Кабінету Міністрів від 02.03.2010 № 258, як правовим актам вищої юридичної сили. З огляду на вищезазначене, суд дійшов висновку про обґрунтованість позовних вимог та наявність підстав для їх задоволення. У своєму рішенні від 22 лютого 2022 року суд визнав протиправним і нечинним розпорядження КМДА від 25.06.2021 № 1459 «Про встановлення тарифів на послуги з користування майданчиками для платного паркування транспортних засобів, які надаються Комунальним підприємством «Київтранспарксервіс». Після розгляду апеляційної скарги ШААС залишив без змін рішення ОАСК. Відповідно до положень Кодексу адміністративного судочинства України рішення набрало законної сили 1 серпня 2022 року. Частиною другою статті 265 Кодексу адміністративного судочинства передбачено, що нормативно-правовий акт втрачає чинність повністю або в окремій його частині з моменту набрання законної сили відповідним рішенням суду [19].

Також виконавчий орган Київської міської ради (Київської міської державної адміністрації) та комунальне підприємство «Київтранспарксервіс» визнано порушниками законодавства про захист економічної конкуренції. Антимонопольний комітет України встановив, що комунальне підприємство скористалося монопольним становищем під час формування розрахунку вартості послуг з паркування на своїх майданчиках, а КМДА, яка своїм розпорядженням затвердила тарифи, легітимізувала це порушення [20].

Таким чином якщо усунути корупційну складову, халатність представників органів місцевого самоврядування у сфері адміністрування місцевих податків та зборів, конкретизувати механізм встановлення відповідних тарифів то можна значно покращити показники надходжень до місцевих бюджетів. Наприклад, для порівняння сплата збору за місця для паркування транспортних засобів приносить бюджетам американських міст десятки і сотні мільйонів доларів щорічно. Так, у 2016 році Нью-Йорк заробив на міських паркінгах 545 млн дол., або 0,75 % доходів бюджету міста. Чикаго заробило 264 млн дол., або 3,62 % доходів бюджету міста. В середньому паркінги приносять бюджетам американських міст 1 % доходів. В Україні ж цей показник становить 0,06 %, тобто в 16 разів менше [17; 1, с. 327].

О.В. Костяна та В.В. Ясько у своїй науковій роботі дійшли висновку, що однією із основних проблем, що зашкоджують зміцненню фінансової основи місцевого бюджету, у тому числі під час надходження коштів за місця для паркування транспортних засобів, є недостатність чіткого регулювання процедури паркування законодавчою базою і, як наслідок, відсутність достатнього контролю процедури паркування [20]. На наш погляд проблема законодавчого регулювання адміністрування збору за місця за паркування має ширше коло неврегульованих питань, які створюють передумови корупційних ризиків та недоотримання місцевими бюджетами коштів.

Громадські організації вже сьогодні сповіщають про виявлені корупційні схеми у сфері встановлення, нарахування та сплати місцевого збору за місця за паркування транспортних засобів. Такими прикладами є: 1) практика нелегального облаштування місць для службового паркування; 2) передача права облаштування паркувальних майданчиків на непрозорих умовах без конкурсів; 3) недобросовісне виконання та перевищення службових повноважень інспекторами з паркування; 4) зловживання з обліком нічних паркувальних майданчиків та кількістю паркомісць на таких майданчиках [21].

Наведені авторами посібника «100 корупційних схем в регіонах України» [21] приклади порушень чинного законодавства ведуть до утворення корупційних схем в органах місцевого самоврядування та призводять до недоотримання коштів до місцевого бюджету при встановлення та адмініструванні, наприклад такого місцевого збору як збір за місця для паркування транспортних засобів. Тому при удосконаленні правового регулювання механізму встановлення та адміністрування збору за місця для паркування необхідно враховувати виявлені обставини.

Крім того важливим є врахування можливостей по встановленню пільг при сплаті збору за місця для паркування для підтримки учасників бойових дій та ветеранів війни. В Україні станом на середину 2018 року нараховувалось 1 млн 5 тис. 832 особи, які мають статус інваліда війни, учасника війни чи учасника бойових дій. З них близько 320 тис. було учасниками бойових дій через участь в АТО, а майже 474 тис. осіб – це «учасники війни», які отримали статус за участь у Другій світовій війні [22]. Військова агресія Росії в Україні стала причиною тисяч смертей та важких поранень цивільного населення. За даними Управління Верховного комісара ООН з прав людини, з 24 лютого 2022 року до 15 лютого 2023 року в Україні загинуло 8006 мирних жителів, зокрема 487 дітей. За цей час, за даними ООН, поранення отримали 13 287 цивільних осіб [23]. Тільки за перші 10 місяців війни, з лютого по грудень 2022 року, інвалідність одержали понад 45 тисяч українців, що в 3,5 раза більше, ніж у довоєнному 2021 році [24]. Згідно 30 Закону України «Про основи соціальної захищеності» та п. 4 Порядку формування тарифів на послуги з користування майданчиками для платного паркування транспортних засобів власники спеціально обладнаних чи відведених



майданчиків для паркування забезпечують виділення та облаштування в межах майданчиків місць для безоплатного паркування транспортних засобів, якими керують водії з інвалідністю або водії, які перевозять осіб з інвалідністю. Кількість місць, призначених для безоплатного паркування транспортних засобів, якими керують водії з інвалідністю або водії, які перевозять осіб з інвалідністю, становить не менше 10 відсотків загальної кількості місць на спеціально обладнаних чи відведених майданчиках для паркування, але не менше одного місця з позначенням таких місць відповідними дорожніми знаками або дорожньою розміткою [25].

**Висновки.** Пропонуємо внести зміни до Закону України «Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту», до Правил зберігання транспортних засобів на автостоянках та до Порядку формування тарифів на послуги з користування майданчиками для платного паркування транспортних засобів, якими передбачити безоплатне паркування для учасників бойових дій та ветеранів війни, які не є інвалідами. Органам місцевого самоврядування доречно у рішеннях про встановлення збору за місця для паркування транспортних засобів передбачити такі пільги.

З урахуванням фактів оспорювання в судах рішень органів місцевого самоврядування щодо встановлення тарифів за паркування транспортних засобів на майданчиках для платного паркування необхідно розробити методичку прийняття відповідних рішень, проводити науково-практичні заходи представників органів місцевого самоврядування по обміну позитивним досвідом та алгоритмами публічного обговорення таких тарифів. Доречним буде закріплення у Податковому кодексі України (ст. 268-1) та Порядку формування тарифів на послуги з користування майданчиками для платного паркування транспортних засобів, що операторами надання послуг з паркування можуть бути лише комунальні підприємства. Такими майданчиками для платного паркування згідно Податкового кодексу є площа території (землі), що належить на правах власності територіальній громаді або державі, на якій відповідно до рішення органу місцевого самоврядування здійснюється платне паркування транспортних засобів. Водночас тариф на послуги з утримання майданчиків для платного паркування транспортних засобів включає в себе крім інших компонентів також плановий прибуток, який в умовах воєнного стану бажано щоб надходив до місцевих бюджетів, а не до приватних кишень. Такі заходи сприятимуть наповненню місцевих бюджетів, мінімізації корупційних ризиків при адмініструванні збору за місця для паркування транспортних засобів та збільшенню кількості робочих місць у комунальній сфері.

#### Список використаних джерел:

1. Рижий А.В. Збір за місця для паркування транспортних засобів: правова природа, особливості справляння. Право та державне управління. № 4. 2020 р. С. 325–330. URL: [http://www.pdu-journal.kpu.zp.ua/archive/4\\_2020/48.pdf](http://www.pdu-journal.kpu.zp.ua/archive/4_2020/48.pdf)
2. Аналіз регуляторного впливу до проекту рішення виконавчого комітету міської ради м. Івано-Франківськ на 2018 р. «Про тарифи на послуги з користування майданчиками для платного паркування транспортних засобів». URL: <https://www.mvk.if.ua/uploads/files/46334.pdf>
3. Джус М. Місцеві податки: як громадам залишитися при грошах під час і після війни. *Дзеркало тижня*. URL: <https://zn.ua/ukr/local-government/mistsevi-podatki-jak-hromadam-zalishitisja-pri-hroshakh-pid-chas-i-pislja-vijni.html>
4. Встановлення місцевих податків та зборів під час війни. Бухгалтерія для бюджету та ОМС. URL: <https://oblikbudget.com.ua/news/10853-vstanovlennya-mstsevih-podatkv-ta-zboriv-pd-chas-vyni>
5. Пояснювальна записка до проекту Закону України «Про внесення змін до статті 12 Податкового кодексу України щодо дозволу на встановлення місцевих податків та зборів, зміни їх ставок та встановлення пільг в умовах воєнного стану». URL: <https://www.drs.gov.ua/wp-content/uploads/2022/04/Lyst-pro-stroky-sboriv-OMS.pdf>
6. Податковий кодекс України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2755-17#Text>.
7. Маркуц Ю., Задорожня Л. Адміністрування місцевих податків органами місцевого самоврядування: що варто врахувати? URL: <https://voxukraine.org/administruvannya-mistsevyh-podatkov-organamy-mistsevogo-samovryaduvannya-shho-varto-vrahuvaty>
8. Недоступ К.К., Ільющенко Г.В. Збір за місця для паркування транспортних засобів: визначення податково-правового поняття. *Науковий вісник Ужгородського Національного Університету. Серія: Право*. 2022. Випуск 73: частина 1. С. 98–103. URL: <https://visnyk-juris-uzhnu.com/wp-content/uploads/2022/11/19.pdf>
9. Борисенко В.В. Правовий механізм адміністрування збору за місця для паркування транспортних засобів в податковій системі України. *Актуальні проблеми правового забезпечення господарської діяльності в Україні* : матеріали круглого столу, м. Харків, 12 бер. 2015 р. Харків : ХНУВС, 2015. С. 65–69.
10. Карпушин Г.Л. Збір за місця для паркування транспортних засобів: аналіз правової природи. *Право та державне управління*. 2021. № 1. С. 92–96.
11. Боксгорн А.В. Адміністрування місцевих податків і зборів як об'єкт правового регулювання : дис. ... доктора філософії: 081. Одеса, 2021. 237 с.
12. Наказ Міністерства доходів і зборів України «Про затвердження форм податкових декларацій збору за місця для паркування транспортних засобів та туристичного збору» від 09.07.2015 № 636. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0912-15#Text>.



13. Правила паркування транспортних засобів, затверджені постановою КМУ від 03.12.2009 № 1342. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1342-2009-%D0%BF#Text>.

14. Правила зберігання транспортних засобів на автостоянках, затверджені Постановою КМУ від 22.01.1996. № 115. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1178-2002-%D0%BF#Text>.

15. Порядок формування тарифів на послуги з утримання майданчиків для платного паркування транспортних засобів, затверджений Постановою КМУ від 02.03.2010 № 258. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/258-2010-%D0%BF#Text>.

16. Дорогі парковки Дніпра. Антикорупційна правозахисна рада. URL: <https://com1.org.ua/dorohi-parkovky-dnipra/>

17. «Навіщо платити»: скільки Київ та інші українські міста заробляють на паркінгах. URL: <https://www.epravda.com.ua/publications/2020/07/9/662713/>

18. Рішення Дніпропетровського окружного адміністративного суду № 96244318 від 05.04.2021. URL: <https://youcontrol.com.ua/ru/catalog/court-document/96244318/>

19. Рішення ОАСК щодо протиправності розпорядження КМДА про платні парковки, надані «Київ-транспарксервіс», набрало законної сили. пресслужба ОАСК. URL: [https://jurliga.ligazakon.net/news/213211\\_rshennya-oask-shchodo-protipravnost-rozporядzhennya-kmda-pro-platn-parkovki-nadan-kivtransparkservs-nabralo-zakonno-sili](https://jurliga.ligazakon.net/news/213211_rshennya-oask-shchodo-protipravnost-rozporядzhennya-kmda-pro-platn-parkovki-nadan-kivtransparkservs-nabralo-zakonno-sili)

20. Про порушення законодавства про захист економічної конкуренції. Рішення тимчасової адміністративної колегії Антимонопольного комітету України. URL: <https://amcu.gov.ua/storage/app/uploads/public/630/8e7/2c2/6308e72c266a3534960115.pdf>

21. Костяна О.В., Ясько В.В. Особливості справляння збору за місця паркування транспортних засобів на прикладі Міста Чугуєва. Гроші, фінанси і кредит. Випуск 16. 2017 р. URL: <http://global-national.in.ua/archive/16-2017/139.pdf>.

22. 100 корупційних схем в регіонах України. Коаліція антикорупційних громадських організацій, Антикорупційний штаб, Разом проти корупції. 2020. URL: <https://www.rpk.org.ua/wp-content/uploads/2020/12/as-100-schemes-2-1.pdf>

23. В Україні нарахували понад мільйон учасників бойових дій. *Укрінформ*. URL: <https://www.ukrinform.ua/rubric-society/2460726-v-ukraini-narahuvali-ponad-miljon-ucasnikiv-bojovih-dij.html>

24. Інвалідність внаслідок війни: які пільги є у цивільних і як їм оформити статус особи з інвалідністю. URL: <https://mipl.org.ua/invalidnist-vnaslidok-vijny-yaki-pilgy-ye-u-cyvilnyh-i-yak-yim-oformyty-status-osoby-z-invalidnistyu/>

25. За час війни в Україні в 3,5 рази збільшилася інвалідизація. URL: <https://www.dsnews.ua/ukr/society/za-chas-viyni-v-ukrajini-v-3-5-razi-zbilshilasya-invalidizaciya-01072023-482626>

26. Про основи соціальної захищеності осіб з інвалідністю в Україні : Закон України від 21 березня 1991 року № 875-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/875-12#Text>

**Г. О. Блінова**, доктор юридичних наук, доцент,  
професор кафедри цивільного,  
господарського та екологічного права  
Національний технічний університет  
«Дніпровська політехніка»  
ORCID: 0000-0002-3320-585X

## **ІНФОРМАЦІЙНЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ АДМІНІСТРУВАННЯ МІСЦЕВИХ ПОДАТКІВ І ЗБОРІВ: ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВІ АСПЕКТИ**

У статті досліджено передбачених чинним законодавством повноважень органів місцевого самоврядування, що можуть стати основою інформаційного забезпечення адміністрування ними місцевих податків та зборів; проведено аналіз чинних правових положень, що регламентують інформаційне забезпечення податкових органів у сфері адміністрування місцевих податків та зборів, запропоновані пропозиції до законопроектів щодо внесення змін до Податкового кодексу України та Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» щодо надання додаткових повноважень органам місцевого самоврядування в частині адміністрування місцевих податків і зборів. З'ясовано перспективи надання повноважень органам місцевого самоврядування з адміністрування місцевих податків та зборів. Зауважено про відсутність системного підходу щодо регулювання інформаційного забезпечення процесу встановлення та адміністрування місцевих податків та зборів органами місцевого самоврядування. Запропоновано при розробці законопроектів щодо внесення змін до Податкового кодексу України та Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» щодо надання додаткових повноважень органам місцевого самоврядування в частині адміністрування місцевих податків і зборів передбачити механізми інформаційного забезпечення органів місцевого самоврядування в процесі діяльності з встановлення та адміністрування місцевих податків та зборів, а саме передбачити внесення до Закону України «Про місцеве самоврядування» групи статей, які б визначали: засади інформаційного забезпечення встановлення та адміністрування місцевих податків та зборів; відповідні повноваження органів місцевого самоврядування у цій сфері, правила ведення інформаційної бази даних про платників та об'єкти місцевих податків та зборів відповідної територіальної громади; запровадження електронної інформаційної системи взаємодії з платниками місцевих податків та зборів, податковими агентами, контролюючими органами та іншими органами публічної влади.

Ключові слова: встановлення, адміністрування, місцеві податки, місцеві збори, органи місцевого самоврядування, інформаційне забезпечення

### **H. O. Blinova. Information support for the administration of local taxes and fees: organizational and legal aspects**

The article examines the powers of local self-government bodies provided for by current legislation, which can become the basis of information support for their administration of local taxes and fees; an analysis of the current legal provisions regulating the information provision of tax authorities in the field of local tax and fee administration was carried out, proposals were made for draft laws on amendments to the Tax Code of Ukraine and the Law of Ukraine "On Local Self-Government in Ukraine" regarding the granting of additional powers to local self-government bodies in administration of local taxes and fees. The prospects for granting powers to local self-government bodies for the administration of local taxes and fees have been clarified. It has been noted that there is no systematic approach to the regulation of information support for the process of establishing and administering local taxes and fees by local self-government bodies. It is suggested that when developing draft laws on amendments to the Tax Code of Ukraine and the Law of Ukraine "On Local Self-Government in Ukraine" regarding the granting of additional powers to local self-government bodies in terms of the administration of local taxes and fees, provide for information support mechanisms for local self-government bodies in the process of their establishment and administration activities local taxes and fees, namely to provide for the inclusion of a group of articles in the Law of Ukraine "On Local Self-Government" that would determine: the principles of information support for the establishment and administration of local taxes and fees; relevant powers of local self-government bodies in this area, rules for maintaining an information database about payers and objects of local taxes and fees of the relevant territorial community; introduction of an electronic information system of interaction with payers of local taxes and fees, tax agents, controlling bodies and other public authorities.

Key words: establishment, administration, local taxes, local fees, local self-government bodies, information support

**Постановка проблеми.** В результаті повномасштабної війни, розв'язаної Росією проти України, українська економіка скоротилася більш ніж на 35 % через масове руйнування житлових приміщень, транспортної інфраструктури, об'єктів енергетики, закладів освіти та медицини, порушення виробничої і торговельної діяльності, великих втрат робочої сили через міграцію або призов до армії. Як йдеться у звіті ООН, через російське вторгнення щомісячний дефіцит бюджету України оцінюється в 5 млрд доларів [1]. За рік війни

700–750 млрд доларів становлять збитки, завдані українській економіці військовим вторгненням, враховуючи непрямі втрати, недоотриманий прибуток підприємств та втрачений ВВП [2]. Масштаб збитків відрізняється в кожній області. У прифронтових регіонах – більше руйнувань, а в тиллових – збільшилася кількість жителів завдяки внутрішньо переміщених осіб, через що навантаження на регіони та її інфраструктуру також зросло. Руйнування житлового фонду в областях, де не відбувалися активні бойові дії, – відносно незначні. Натомість у Київській області вони оцінюються експертами у понад 8 мільярдів доларів, а в Донецькій і Харківській областях – взагалі у 14,3 мільярдів доларів та майже 16 мільярдів доларів відповідно [3].

К. Пастушенко наголошує, що враховуючи значні відмінності в масштабах руйнувань та соціальних викликах у різних областях і населених пунктах, необхідний обдуманий та розумний підхід до розподілу та використанню бюджетних коштів, виділених для відновлювальних робіт. Місцеві органи влади найкраще орієнтовані на потреби своїх громад, тому вони мають основну відповідальність за відновлення українських міст та сіл. Для того щоб місцева влада могла успішно виконувати роль головних координаторів реконструкції своїх громад, їй необхідно мати достатні фінансові ресурси. З початком впровадження реформи децентралізації громади все більше повинні розраховувати на власні надходження або на залучення коштів від грантових проєктів. За останні роки ситуація з наповненням місцевих бюджетів дещо покращилася. Однак вона досі далека від того, як виглядає структура розподілу податкових надходжень у країнах Євросоюзу. Так, частка місцевих податків у загальному обсязі дохідної частини бюджетів громад в Україні у середньому вдвічі менша, ніж в країнах ЄС (25 % проти 45–60 %), зазначає К. Пастушенко. Тому надзвичайно важливо надати громадам більше ефективних інструментів для наповнення бюджету. Один із них – залучення органів місцевого самоврядування до адміністрування місцевих податків [3]. У свою чергу вітчизняна та іноземна практика адміністрування податків та зборів свідчить про пряму залежність її ефективності від належного інформаційного забезпечення цього процесу.

Тобто важливою складовою порядку нарахування та сплати податків і зборів є відповідне інформаційне забезпечення такого процесу. Воно полягає у забезпеченні потреб у достовірній, належній та повній інформації обмеженого кола користувачів. Якість, наповненість, доступність та зручні умови користування інформаційними базами створюють оптимальні можливості для задоволення потреб законодавчо визначених осіб при отриманні ними інформації про стан розрахунків з бюджетом за податками і зборами, наголошують О.Б. Пугаченко та Т.В. Фоміна [4].

Основним об'єктом, що передається від платників податків та органів публічної влади до податкових органів, є інформація, яка фіксується на різних носіях. Інформація відіграє вельми специфічну роль у податковому адмініструванні, підкреслює І.В. Ясько, оскільки вона може бути і об'єктом адміністрування, коли проводяться різноманітні дії щодо інформації, і засобом для досягнення цілей адміністрування податків і зборів [5, с. 65]. Проте механізм інформаційного забезпечення процесів встановлення, нарахування та сплати місцевих податків та зборів не має системного правового регулювання, а відтак органи місцевого самоврядування не наділені тим рівнем повноважень, який забезпечував якісне адміністрування місцевих податків та зборів.

**Огляд останніх досліджень і публікацій.** Дослідженням правових, економічних, організаційних засад функціонування інформаційних відносин у сфері оподаткування, побудови та використання інформаційних систем податкових органів займалися такі науковці та практики: О. Коваленко, В. Кравченко, К. Пастушенко, О. Пугаченко, Т. Фоміна, І. Ясько, М. Джус, Ю. Маркуц, Л. Задорожня, Н. Хатанюк, Я. Янушевич та інші. Водночас питання інформаційного забезпечення адміністрування місцевих податків і зборів органами місцевого самоврядування не були предметом наукових досліджень.

**Формулювання завдання дослідження.** Метою даної статті є з'ясування передбачених чинним законодавством повноважень органів місцевого самоврядування, що можуть стати основою інформаційного забезпечення адміністрування ними місцевих податків та зборів; аналіз чинних правових положень, що регламентують інформаційне забезпечення податкових органів у сфері адміністрування місцевих податків та зборів, напрацювання пропозицій до законопроектів щодо внесення змін до Податкового кодексу України та Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» щодо надання додаткових повноважень органам місцевого самоврядування в частині адміністрування місцевих податків і зборів.

**Виклад основного матеріалу.** У майбутньому успішна реалізація проєктів щодо відновлення України значною мірою буде залежати від фінансової самостійності громад. Ініціативи з реконструкції об'єктів нерухомості та інфраструктури будуть реалізовані швидше та ефективніше, якщо громади будуть менше залежати від дотацій з державного бюджету та зовнішніх донорів. На сьогодні існують численні проблеми, які заважають місцевим бюджетам зменшити свою залежність від загальнодержавних податків та державних трансфертів. Деякі з цих проблем можна вирішити на місцевому рівні, але багато з них потребують уваги національного рівня, наприклад така як адміністрування місцевих податків та зборів. Для цього органи місцевого самоврядування мають отримати можливість впливу на адміністрування місцевих податків та зборів. К. Пастушенко наголошує, що удосконалення системи адміністрування місцевих податків збільшить надходження до бюджетів громад. Громади мають сильний стимул підвищувати свою фінансову незалежність, і найближчим кроком є збільшення їхньої ролі у процесі адміністрування місцевих податків. За допомогою

додаткових коштів, що надходять у місцеві бюджети, громади зможуть фінансувати інфраструктурні, соціальні та освітні проекти, що поліпшать якість життя мешканців. Реформа оподаткування також принесе користь державі, зменшуючи навантаження на державний бюджет і раціоналізуючи витрати на адміністрування місцевих податків, які на сьогодні становлять близько 1,5 мільярда гривень [3].

Ще однією з проблем, яка буде вирішена при передачі повноважень з адміністрування місцевими податками та зборами це невідповідність між інтересами органів місцевого самоврядування та органами Державної податкової служби (ДПС) у справі адміністрування податків. Місцеві органи мають інтерес у зборі максимальної кількості податків, але повноваження щодо цього питання належать ДПС. Ця невідповідність стає перешкодою у розв'язанні багатьох фінансових проблем. Оскільки організаційна структура ДПС не відповідає адміністративно-територіальному устрою України, працівникам фінансових управлінь органів місцевого самоврядування доводиться вирішувати робочі питання через листування з обласними підрозділами ДПС. Цей формат співпраці важко назвати оптимальним. Самі органи ДПС, після послідовних реформ, не мають необхідних людських і фінансових ресурсів, а також мотивації для ефективного адміністрування місцевих податків і зборів, вважає М. Джус [6]. Тому КМУ передбачається розробка законопроектів, що внесуть зміни до Податкового кодексу України та Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», з метою надання додаткових повноважень органам місцевого самоврядування в адмініструванні місцевих податків і зборів.

Серед пріоритетних дій Уряду на 2023 рік в частині продовження децентралізації та регіонального розвитку передбачається надання додаткових повноважень органам місцевого самоврядування щодо адміністрування місцевих податків і зборів (зараз це робить податкова служба). Очікується, зазначають Ю. Маркуц та Л. Задорожня, що вже у вересні цього року КМУ подасть законопроект(и) з відповідними змінами до чинного законодавства. Бажаним результатом від реалізації майбутніх законопроектів є посилення управлінських функцій органів місцевого самоврядування; покращення адміністрування місцевих податків та зборів; посилення фінансової спроможності та розвиток територіальних громад шляхом надання додаткових повноважень органам місцевого самоврядування в частині адміністрування місцевих податків і зборів [7]. Тому питання удосконалення інформаційного забезпечення нарахування та сплати місцевих податків та зборів є актуальним.

Інформація відіграє важливу роль в діяльності органів місцевого самоврядування, оскільки є основним елементом комунікації з платниками місцевих податків і зборів, громадянами, суб'єктами господарювання, органами публічної влади, правоохоронними органами та громадськими організаціями.

Загальні правила інформаційного обігу та інформаційної взаємодії органів місцевого самоврядування з іншими суб'єктами визначені у Законі України «Про місцеве самоврядування» та Податковому Кодексу України (ПКУ). Такими положеннями Закону України «Про місцеве самоврядування», що можуть впливати на інформаційне забезпечення встановлення та адміністрування місцевих податків та зборів є наступні: 1) з питань, віднесених до відання органів місцевого самоврядування, на їх вимогу підприємства, установи та організації, що не перебувають у комунальній власності відповідних територіальних громад, надають відповідну інформацію (ч. 2 ст. 18); 2) до відання виконавчих органів сільських, селищних, міських рад належать надання відомостей з Державного земельного кадастру відповідно до закону (п. 13 ч. 1 ст. 33); 3) надання податковим органам у строки та в порядку, встановлені Податковим кодексом України, інформації щодо власників та користувачів, у тому числі на правах оренди (суборенди), емфітевзису, земельних ділянок сільськогосподарського призначення, розташованих на території відповідної сільської, селищної, міської ради, ради об'єднаної територіальної громади, що створена згідно із законом та перспективним планом формування територій громад, а також іншої інформації, визначеної ПКУ (п. 15. Ч. 1 ст. 33); 4) до відання виконавчих органів сільських, селищних, міських рад належать державна реєстрація у встановленому порядку юридичних осіб та фізичних осіб – підприємців, державна реєстрація речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень; 5) староста отримує від виконавчих органів сільської, селищної, міської ради, підприємств, установ, організацій комунальної власності та їх посадових осіб інформацію, документи і матеріали, необхідні для здійснення наданих йому повноважень (п. 11, ч. 5 ст. 54-1); 6) виконавчий апарат ради здійснює організаційне, правове, інформаційне, аналітичне, матеріально-технічне забезпечення діяльності ради, її органів, депутатів, сприяє здійсненню відповідною радою взаємодії і зв'язків з територіальними громадами, місцевими органами виконавчої влади, органами та посадовими особами місцевого самоврядування, а також забезпечує виконання заходів з відстеження результативності регуляторних актів, прийнятих відповідною радою, якщо рішенням цієї ради повноваження щодо забезпечення виконання заходів з відстеження результативності цих регуляторних актів не делеговано відповідним місцевим державним адміністраціям (ч. 2 ст. 58); 7) акти органів та посадових осіб місцевого самоврядування підлягають обов'язковому оприлюдненню та наданню за запитом відповідно до Закону України «Про доступ до публічної інформації». Проекти актів органів місцевого самоврядування оприлюднюються в порядку, передбаченому Законом України «Про доступ до публічної інформації», крім випадків виникнення надзвичайних ситуацій та інших невідкладних випадків, передбачених законом, коли такі проекти актів оприлюднюються негайно після їх підготовки; в актах та проектах актів органів та посадових осіб місцевого самоврядування не може бути обмежено



доступ до інформації про витрати чи інше розпорядження бюджетними коштами, володіння, користування чи розпорядження державним чи комунальним майном, у тому числі про умови отримання цих коштів чи майна, прізвища, імена, по батькові фізичних осіб та найменування юридичних осіб, які отримують ці кошти або майно, а також до іншої інформації, обмеження доступу до якої заборонено законом (п. 11 ст. 59); 8) на вимогу відповідних органів та посадових осіб місцевого самоврядування керівники розташованих або зареєстрованих на відповідній території підприємств, установ та організацій незалежно від форм власності зобов'язані прибути на засідання цих органів для подання інформації з питань, віднесених до відання ради та її органів, відповіді на запити депутатів (ч. 2 ст. 73) [8]. Таким чином, спостерігається відсутність системного підходу щодо регулювання інформаційного забезпечення процесу встановлення та адміністрування місцевих податків та зборів органами місцевого самоврядування в Законі України «Про місцеве самоврядування».

При зверненні до ПКУ слід констатувати упорядкованість норм, що регулюють інформаційне забезпечення процесу адміністрування податками та зборами. Так, глава 7 «Інформаційно-аналітичне забезпечення діяльності контролюючих органів» визначає правові засади збору, отримання, обробки та використання податкової інформації [9].

П. 71.1 Податкового кодексу України визначає, що інформаційно-аналітичне забезпечення діяльності контролюючих органів це комплекс заходів, що координується центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну фінансову політику, щодо збору, опрацювання та використання інформації, необхідної для виконання покладених на контролюючі органи функцій. Для інформаційно-аналітичного забезпечення діяльності контролюючого органу використовується інформація, що надійшла: 1) від платників податків та податкових агентів, зокрема інформація: що міститься в податкових деклараціях, розрахунках, звітах про використання доходів (прибутків) неприбуткової організації; що міститься у наданих великими платниками податків в електронній формі копіях документів з обліку доходів, витрат та інших показників, пов'язаних із визначенням об'єктів оподаткування (податкових зобов'язань), первинних документах, які ведуться в електронній формі, реєстрах бухгалтерського обліку, фінансовій звітності, інших документах, пов'язаних з обчисленням та сплатою податків і зборів; про фінансово – господарські операції платників податків; про застосування реєстраторів розрахункових операцій, програмних реєстраторів розрахункових операцій, у тому числі електронні копії розрахункових документів та фіскальних звітних чеків, поданих до контролюючих органів; 2) від органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, Національного банку України та Національної комісії з цінних паперів та фондового ринку, зокрема інформація: про об'єкти оподаткування, що надаються та/або реєструються такими органами. Зазначена інформація повинна містити, зокрема, вид, характеристики, індивідуальні ознаки об'єкта оподаткування (в разі наявності), за якими його можна ідентифікувати; про результати здійснення державного контролю за господарською діяльністю платника податків що міститься у звітних документах (крім персоніфікованої статистичної інформації), які подаються платником податків органам виконавчої влади та/або органам місцевого самоврядування; про встановлені органами місцевого самоврядування ставки місцевих податків, зборів та надані такими органами податкові пільги; про дозволи, ліцензії, патенти, свідоцтва на право провадження окремих видів діяльності; про експортні та імпорتنі операції платників податків; 3) від осіб, які є фінансовими агентами, – звіти про підзвітні рахунки; 4) від органів влади інших держав, міжнародних організацій або нерезидентів; 5) за наслідками податкового контролю; 6) для інформаційно-аналітичного забезпечення діяльності також використовується інша інформація, оприлюднена відповідно до законодавства та/або добровільно чи за запитом надана контролюючому органу в установленому законом порядку, а також інформація, наведена у скарзі покупця (споживача) щодо порушення платником податків встановленого порядку проведення розрахункових операцій із застосуванням реєстраторів розрахункових операцій та/або програмних реєстраторів розрахункових операцій тощо [9].

Виходячи із змісту ст. 72 ПКУ та ст. 1 Закону України «Про органи місцевого самоврядування» органи місцевого самоврядування в контексті чинного законодавства не розглядаються як контролюючі органи, а відтак норми Глави 7 ПКУ на них не поширюються, а регламентують тільки інформаційно-аналітичне забезпечення податкових органів. Тому, на наш погляд, необхідно у розробці законопроектів щодо внесення змін до Податкового кодексу України та Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» щодо надання додаткових повноважень органам місцевого самоврядування в частині адміністрування місцевих податків і зборів необхідно передбачити механізми інформаційного забезпечення органів місцевого самоврядування в процесі їх діяльності з встановлення та адміністрування місцевих податків та зборів. Норми, що відображають цей механізм також повинні врегульовувати питання Визначення інформаційно-аналітичного забезпечення діяльності органів місцевого самоврядування щодо встановлення та адміністрування місцевих податків та зборів; правові засади збору, отримання, обробки та використання податкової інформації.

При формуванні механізму інформаційного забезпечення органів місцевого самоврядування щодо встановлення та адміністрування місцевих податків та зборів необхідно використовувати аналогічний досвід податкової служба та правове регулювання цих відносин, спираючись при цьому на поточні практичні проблеми.

Так, ключовою перепоною для успішного адміністрування місцевих податків та зборів на думку М. Джуса є низький рівень наповнення реєстрів нерухомості. Він зазначає, що за підсумками опитування представників органів місцевого самоврядування 13 громад у різних регіонах України можна зробити висновок, що реєстр речових прав на нерухоме майно наповнений лише на 30–50 %, земельний кадастр – на 70–80 %. Органи місцевого самоврядування не мають повноважень для стимулювання власників нерухомого майна вносити його до реєстру, а отже, розв'язання зазначеної проблеми може потребувати законодавчого зобов'язання громадян зареєструвати своє майно [6]. Інший варіант це розширити повноваження органів місцевого самоврядування для стимулювання власників нерухомого майна вносити його до реєстру. Окремий аспект цієї проблеми, зазначає М. Джус, це база об'єктів оподаткування, якою користується ДПС. Щороку вона автоматично оновлюється за даними реєстру речових прав, після чого зникають усі корективи і доповнення, внесені працівниками ДПС протягом попереднього року. Натомість, щодо земельних ділянок база ДПС поповнюється лише в ручному режимі [6]. Зазначене свідчить про необхідність удосконалення не лише організаційно-правового регулювання, а і технічного супроводження інформаційного забезпечення адміністрування місцевих податків та зборів.

У статті 19.1. Податкового кодексу України зазначені відповідні функції податкових органів у інформаційній сфері, які забезпечують виконання ними завдань контролю за нарахуванням та сплатою податків і зборів: реєстрування та ведення обліку платників податків, платників єдиного внеску, об'єктів оподаткування та об'єктів, пов'язаних з оподаткуванням, проведення диференціації платників податків; забезпечення достовірності та повноти обліку платників податків та платників єдиного внеску, об'єктів оподаткування та об'єктів, пов'язаних з оподаткуванням; формування та ведення Державного реєстру фізичних осіб – платників податків, Єдиного банку даних про платників податків – юридичних осіб, реєстрів, ведення яких покладено законодавством на контролюючі органи; організація збору податкової інформації та внесення її до інформаційних баз даних центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну податкову політику; організація інформаційно-аналітичного забезпечення та організація автоматизації процесів адміністрування контролюючими органами тощо [9]. Таким чином податкова інформація відіграє ключову роль в роботі податкових органів

Статтею 16 Закону України «Про інформацію» від 02.10.1992 р. № 2657-ХІІ визначено, що податкова інформація – це сукупність відомостей і даних, що створені або отримані суб'єктами інформаційних відносин у процесі поточної діяльності і необхідні для реалізації покладених на контролюючі органи завдань і функцій у порядку, встановленому Податковим кодексом України. Правовий режим податкової інформації визначається Податковим кодексом України та іншими законами [10]. Згідно ст. 74 Податкового кодексу податкова інформація, зібрана відповідно до цього Кодексу, зберігається в базах даних, інформаційних, телекомунікаційних та інформаційно-телекомунікаційних системах центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну податкову політику. Інформаційні системи і засоби їх забезпечення, розроблені, виготовлені або придбані центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну податкову політику, є державною власністю. Система захисту податкової інформації, що зберігається в базах даних Інформаційних систем, встановлюється центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну податкову політику. Внесення інформації до баз даних Інформаційних систем та її опрацювання здійснюються контролюючим органом. Таким чином для здійснення ефективного адміністрування органами місцевого самоврядування місцевих податків та зборів необхідно розробити механізм автоматизованої передачі необхідних відомостей з інформаційної системи ДПС.

Для ефективного виконання покладених на інформаційне забезпечення функцій, вважають О.Б. Пугаченко та Т.В. Фоміна, воно має враховувати перманентні зміни та сучасні вимоги, швидко адаптуватись під зовнішні і внутрішні фактори, трансформуватись у відповідності до інноваційних технологій. Розвиток ІТ-технологій суттєво впливає на способи нарахування і сплати податків та зборів, і тому потребує пошуку новітніх методів і стратегій використання інформаційних ресурсів. Глобалізаційні процеси також впливають на податкову сферу і вимагають перегляду структури, змісту, обробки та обміну податковою інформацією, яка є основою для проведення експертних досліджень і податкових перевірок в частині нарахування і сплати податків та зборів до різних рівнів бюджету [4].

Передумовами електронно-інформаційної взаємодії між платниками податків і фіскальними органами є наступні аспекти, зазначені Н.С. Хатанюком: 1) інстанційність та глобальність обміну інформацією, тобто дистанційна взаємодія стала миттєвою та охоплює світовий масштаб; 2) усунення особистісного спілкування, що допомагає знизити ризики корупції, оскільки виникає менше можливостей для недобросовісних угод; 3) запобігання правопорушенням, оскільки електронна система дозволяє виявити та запобігти порушенням у податковій сфері; 4) використання інформаційно-інтелектуальних технологій, якими в своїй господарській діяльності користуються платники податків; 5) оперативний доступ до інформації означає, що фіскальні органи мають можливість швидко отримувати доступ до інформації і виступати як координатори законної поведінки платників податків у сфері оподаткування [11, с. 30; 12, с. 81]. Таким чином, запозичуючи передовий досвід ДПС у сфері інформаційного забезпечення адміністрування податків та зборів для органів місцевого самоврядування при переданні ним повноважень щодо адміністрування місцевих податків

та зборів слід передбачити розробку електронної інформаційної систем взаємодії з платниками місцевих податків та зборів, податковими агентами, контролюючими органами та іншими органами публічної влади.

**Висновки.** Для того щоб місцева влада могла успішно виконувати роль головних координаторів реконструкції своїх громад, їй необхідно мати достатні фінансові ресурси. Необхідно надати громадам більше ефективних інструментів для наповнення бюджету через залучення органів місцевого самоврядування до адміністрування місцевих податків. Водночас належний рівень та ефективність адміністрування місцевих податків та зборів органами місцевого самоврядування можливо забезпечити тільки при наявності механізму його інформаційного забезпечення. Спостерігається відсутність системного підходу щодо регулювання інформаційного забезпечення процесу встановлення та адміністрування місцевих податків та зборів органами місцевого самоврядування в Законі України «Про місцеве самоврядування».

На даний час органи місцевого самоврядування наділені певними повноваженнями, що можуть стати основою для формування механізму інформаційного забезпечення встановлення та адміністрування місцевих податків і зборів. Водночас в перспективі задля якісного інформаційного забезпечення адміністрування місцевих податків та зборів необхідно буде цей перелік доповнити наступними правами та обов'язками органів місцевого самоврядування: здійснювати реєстрування та ведення обліку платників місцевих податків та зборів, об'єктів оподаткування місцевими податками та зборами; забезпечувати достовірність та повноту обліку платників місцевих податків та зборів, об'єктів оподаткування; формувати та вести інформаційну базу даних про платників місцевих податків та зборів відповідної територіальної громади; організовувати збір відповідної податкової інформації; проводити інформаційно-аналітичне забезпечення та організацію автоматизації процесів адміністрування місцевих податків та зборів.

Виходячи із змісту ст. 72 ПКУ та ст. 1 Закону України «Про органи місцевого самоврядування» органи місцевого самоврядування в контексті чинного законодавства не розглядаються як контролюючі органи, а відтак норми Глави 7 ПКУ на них не поширюються, а регламентують тільки інформаційно-аналітичне забезпечення податкових органів.

При формуванні механізму інформаційного забезпечення органів місцевого самоврядування щодо встановлення та адміністрування місцевих податків та зборів необхідно використовувати аналогічний досвід податкової служба та правове регулювання цих відносин, спираючись при цьому на поточні практичні проблеми.

Тому, на наш погляд, при розробці законопроектів щодо внесення змін до Податкового кодексу України та Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» щодо надання додаткових повноважень органам місцевого самоврядування в частині адміністрування місцевих податків і зборів необхідно передбачити механізм інформаційного забезпечення органів місцевого самоврядування в процесі їх діяльності з встановлення та адміністрування місцевих податків та зборів. Для цього пропонуємо у цьому законопроекті передбачити внесення до Закону України «Про місцеве самоврядування» групи статей, серед яких передбачити декілька, які б визначали: засади інформаційного забезпечення встановлення та адміністрування місцевих податків та зборів; відповідні повноваження органів місцевого самоврядування у цій сфері; правила ведення інформаційної бази даних про платників та об'єкти місцевих податків та зборів відповідної територіальної громади; запровадження електронної інформаційної системи взаємодії з платниками місцевих податків та зборів, податковими агентами, контролюючими органами та іншими органами публічної влади.

#### Список використаних джерел:

1. Коваленко О. Війна знищила 35 % економіки України – ООН. URL: <https://www.unian.ua/economics/finance/viyna-znishchila-35-ekonomiki-ukrajini-onn-12122658.html>
2. Кравченко В. Рік незламності: 25 цифр, що характеризують економічні втрати України за період війни. URL: <https://mind.ua/publications/20253782-rik-nezlamnosti-25-cifr-shcho-harakterizuyut-ekonomichni-vtrati-ukrayini-za-period-vijni>
3. Пастушенко К. Реформа місцевого оподаткування – шлях до відновлення України. URL: [https://lb.ua/blog/kristina\\_pastushchenko/540652\\_reforma\\_mistseвого\\_opodatkuвання-.html](https://lb.ua/blog/kristina_pastushchenko/540652_reforma_mistseвого_opodatkuвання-.html)
4. Пугаченко О.Б., Фоміна Т.В. Інформаційне забезпечення експертних досліджень та податкових перевірок порядку нарахування й сплати податків і зборів. *Економіка і суспільство*. Випуск № 52. 2023. URL: <https://economyandsociety.in.ua/index.php/journal/article/view/2586/2504>
5. Ясько І.В. Теоретико-правові засади податкового адміністрування в Україні : дис. ... канд. юрид. наук. Київ, 2018. 196 с. URL: <https://lpnu.ua/sites/default/files/2020/dissertation/1695/dysertaciyarobotanazdobuttynaukovogostupenyakandydatanaukyaskagoryavitaliyovycha-1.pdf>
6. Джус М. Місцеві податки: як громадам залишитися при грошах під час і після війни. *Дзеркало тижня*. URL: <https://zn.ua/ukr/local-government/mistsevi-podatki-jak-hromadam-zalishitisja-pri-hroshakh-pid-chas-i-pislja-vijni.html>
7. Маркуц Ю., Задорожня Л. Адміністрування місцевих податків органами місцевого самоврядування: що варто врахувати? URL: <https://voxukraine.org/administruvannya-mistsevyh-podatkov-organamy-mistseвого-samovryaduvannya-shho-varto-vrahuvaty>

8. Про місцеве самоврядування : Закон України від 21 травня 1997 року № 280/97-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text>
9. Податковий кодекс України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2755-17#Text>.
10. Про інформацію: Закон України від 02.10.1992 р. № 2657-ХІІ. *Відомості Верховної Ради України*. 1992. № 48. Стаття 650.
11. Хатанюк Н.С. Система податкових правовідносин: теорія та практика правового регулювання в Україні : автореф. дис. ... доктора. юрид. наук. Київ, 2019. 43 с.
12. Янушевич Я.В. Інституційний механізм забезпечення сфери оподаткування в Україні : дис. ... доктора юрид. наук. Запоріжжя, 2021. 411 с. URL: [http://phd.znu.edu.ua/page/dis/07\\_2021/Ianushevych.pdf](http://phd.znu.edu.ua/page/dis/07_2021/Ianushevych.pdf)



**Д. О. Колодін**, кандидат юридичних наук, доцент,  
доцент кафедри кримінального права,  
декан факультету цивільної та господарської юстиції  
Національного університету «Одеська юридична академія»

**Л. М. Абакіна-Пілявська**, кандидат юридичних наук,  
доцент кафедри кримінального права  
Національного університету «Одеська юридична академія»

## ОКРЕМІ ПИТАННЯ КРИМІНАЛЬНО-ПРАВОВОЇ ОХОРОНИ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ В УМОВАХ ВОЄННОГО СТАНУ

У статті проаналізовано проблему кримінально-правової охорони основ національної безпеки України. Проведено аналіз визначення правової категорії «національна безпека» в науковій доктрині та законодавстві, її зміст, складові та особливості як об'єкту кримінально-правової охорони. Зроблено висновок, що національна безпека є комплексною категорією, що включає в себе і захищеність прав та свобод особи, і суспільних інститутів в державі, і конституційного ладу, суверенітету та територіальної цілісності, які виступають у якості об'єкту національної безпеки.

Проаналізовано процес криміналізації суспільно небезпечних діянь, об'єктом посягання яких виступають суспільні відносини у сфері охорони та забезпечення національної безпеки України. Визначено основні етапи вдосконалення кримінальних заборон у зазначеній сфері та визначено взаємозв'язок, первинні причини та умови, які були закладено в основу такої криміналізації діянь.

Встановлено, що чинні конструкції окремих складів кримінальних правопорушень проти національної безпеки України викликають багато суперечностей та складнощів на етапі їх правозастосування в умовах воєнного стану, що в окремих випадках може призвести до відсутності уніфікованого підходу судових інстанцій, відміни вироку, встановлення сукупності діянь за їх фактичної відсутності, порушення окремих принципів кримінального права тощо. Така ситуація вимагає відповідної реакції з боку держави, яка може полягати у редакційних правках згадуваних кримінальних норм з метою їх спрощення, уникнення надмірного змістовного навантаження, запровадження офіційного тлумачення та встановлення обов'язкових кваліфікаційних правил на основі уніфікованого підходу практичного застосування, чому мають передувати відповідні наукові дослідження.

Ключові слова: національна безпека України, воєнний стан, повномасштабне вторгнення, криміналізація, кримінальна відповідальність, розмежування складів кримінальних правопорушень, кримінальні правопорушення, проти основ національної безпеки України.

### **D. O. Kolodin, L. M. Abakina-Pilyavska. Separate issues of the criminal and legal protection of the national security of Ukraine under the conditions of the state of martial**

The article analyzes the problem of criminal law protection of the foundations of national security of Ukraine. An analysis of the definition of the legal category "national security" in scientific doctrine and legislation, its content, components and features as an object of criminal law protection was carried out. It was concluded that national security is a complex category that includes the protection of individual rights and freedoms, and social institutions in the state, and the constitutional order, sovereignty, and territorial integrity, which act as an object of national security.

The process of criminalization of socially dangerous acts, the object of which are public relations in the sphere of protection and provision of national security of Ukraine, is analyzed. The main stages of improvement of criminal prohibitions in the specified area are determined and the relationship, primary causes and conditions that were laid as a basis for such criminalization of acts are determined.

It has been established that the current constructions of individual components of criminal offenses against the national security of Ukraine cause many contradictions and difficulties at the stage of their enforcement in the conditions of martial law, which in some cases may lead to the absence of a unified approach of the courts, the cancellation of the sentence, the establishment of a set of acts in their actual absence, violation of certain principles of criminal law, etc. Such a situation requires an appropriate reaction on the part of the state, which may consist in editorial amendments to the mentioned criminal norms with the aim of simplifying them, avoiding an excessive content load, introducing an official interpretation and establishing mandatory qualification rules based on a unified approach to practical application, which should be preceded by relevant scientific research.

Key words: national security of Ukraine, martial law, full-scale invasion, criminalization, criminal liability, delineation of criminal offenses, criminal offenses against the foundations of national security of Ukraine.

Сьогоднішні виклики української сучасності нерозривно пов'язані зі збереженням національних інтересів та охороною національної безпеки, в тому числі і за рахунок кримінально-правового інструментарію. Внаслідок повномасштабної збройної агресії проти нашої держави постійні як зовнішні, так і внутрішні загрози змусили кримінально-правову політику реагувати швидко та суворо на будь-які посягання проти національної безпеки держави. Однак, нормативно-правові новели вимагають дослідження, переосмислення, раціонального запровадження та ефективного використання, яке має водночас супроводжуватися відповідними науковими пошуками, що пояснює актуальність подібних досліджень.

Окремі аспекти кримінально-правової охорони національної безпеки у своїх дослідженнях розглядали О. Власюк, С. Гавриш, В. Глушков, І. Діордіца, О. Костенко, В. Ліпкан, П. Матишевський, М. Мельник, Л. Мошняга, А. Музика, В. Навроцький, Ю. Нікітін, О. Сотула, В. Сташис, Є. Стрельцов, В. Тацій, П. Фріс, М. Хавронюк, Н. Яриш, С. Яценко та ін. Та попри пильну увагу науковців до окресленої проблематики, вона залишається сьогодні одною із самих актуальних, а особливо внаслідок активного збройного протистояння та інших загроз, викликаних військовим часом.

Метою даної статті є дослідження особливостей кримінально-правової охорони національної безпеки України в умовах воєнного стану.

У науковій доктрині не знаходимо уніфікованого підходу до визначення поняття національної безпеки України. Так, наприклад, В.А. Ліпкан під національною безпекою пропонує розуміти «своєрідну сферу існування людини, нації, держави, культури, традицій, звичаїв, ресурсів, що не лише міцно пов'язує людей між собою, а й єднає їх із історичною спадщиною та навколишнім середовищем» [1, с. 10]. На думку А.Г. Мосейко під національною безпекою варто розглядати «захищеність життєво важливих інтересів особи, суспільства і держави, національних цінностей, способу життя від широкого спектра зовнішніх і внутрішніх загроз, різних за своєю природою» [2 с. 44].

О.С. Власюк пропонує під даним явищем розуміти «систему державно-правових і суспільних гарантій стабільності життєдіяльності та розвитку українського народу загалом та кожного громадянина зокрема, захист їхніх базових цінностей і законних інтересів, джерел духовного та матеріального розвитку від можливих реальних і потенційних, внутрішніх та зовнішніх загроз» [3, с. 25].

Цікавий підхід пропонує Д.О. Беззубов, який аргументує окремі види категорії феномена національної безпеки, де перший представляє собою «пасивну категорію», коли «національна безпека в собі як певний стан оточуючого середовища, за якого відсутня небезпека», друга категорія - «активна категорія», де «національна безпека, виявляється у взаємодії з антагоністичними поняттями «небезпека», «загроза» або «ризик» і характеризується діями суб'єктів соціуму для досягнення безпечного стану чи управління системою з метою уникнення виникнення ситуації небезпек, загроз і ризиків»; та третя «нейтральна категорія» національної безпеки, яка передбачає «встановлення одночасного стану безпеки суспільства з діяльністю щодо моніторингу стану загроз і небезпек у майбутньому періоді» [4, с. 48].

У той же час, законодавець визначає національну безпеку України як «захищеність державного суверенітету, територіальної цілісності, демократичного конституційного ладу та інших національних інтересів України від реальних та потенційних загроз», а «національні інтереси України - життєво важливі інтереси людини, суспільства і держави, реалізація яких забезпечує державний суверенітет України, її прогресивний демократичний розвиток, а також безпечні умови життєдіяльності і добробут її громадян» [5].

У науковій літературі зауважується, що «основними показниками національної безпеки визначають такі чинники: національну незалежність і суверенітет, територіальну цілісність держави; розвиненість громадянського суспільства, рівень демократизму, сформованість та дієвість законодавчої бази правової держави, захищеність особи; економічні можливості держави, захищеність особи; економічні можливості держави, захищеність особи; наявність загальної стратегії національного розвитку, «національної ідеї», загально визнаної мети; національну згоду і єдність; внутрішньополітичну стабільність; готовність та здатність політичних сил реалізовувати загально визначені цілі» [6, с. 58–59].

Вважаємо, що національна безпека є комплексною категорією, яка включає в себе і захищеність прав та свобод особи, і суспільних інститутів в державі, і конституційного ладу, суверенітету та територіальної цілісності, що виступає у якості об'єкту національної безпеки. Основним суб'єктом національної безпеки є держава, яка, згідно з Конституцією України, забезпечує безпеку кожної людини і громадянина, їхнє життя, здоров'я, честь, гідність, особисту недоторканність на території України, а також своїм громадянам та за її межами.

Завданням кримінального закону є «правове забезпечення охорони прав і свобод людини і громадянина, власності, громадського порядку та громадської безпеки, довілля, конституційного устрою України від кримінально-протиправних посягань, забезпечення миру і безпеки людства, а також запобігання кримінальним правопорушенням» [7].

З метою додержання зазначеного Розділ I Особливої частини чинного КК України ставить під кримінально-правову охорону суспільні відносини у сфері національної безпеки України, встановлюючи відповідний перелік кримінальних заборон.

Так, у первинній редакції КК України було передбачено 6 складів кримінальних правопорушень, які відносилися до посягань на національну безпеку: дії, спрямовані на насильницьку зміну чи повалення конституційного ладу або на захоплення державної влади (ст. 109), посягання на територіальну цілісність і недоторканність України (ст. 110), державна зрада (ст. 111), посягання на життя державного чи громадського діяча (ст. 112), диверсія (ст. 113), шпигунство (ст. 114).

16 січня 2014 року було прийнято Закон України «Про судоустрій і статус суддів» та процесуальних законів щодо додаткових заходів захисту безпеки громадян», яким кримінальний закон було доповнено ст. 110-1 «Екстремістська діяльність», однак дана норма була виключена 23 лютого того ж року [8]. Окрім того, свого широкого практичного застосування зазначена стаття не отримала, що підтверджується відсутністю відповідної національної судової практики.

18 квітня 2014 року до КК України було внесено заборону перешкоджання законній діяльності Збройних Сил України та інших військових формувань (ст. 114-1) [9]. Надалі, 19 червня 2014 року Розділ I Особливої частини КК України було доповнено ст. 110-2 «Фінансування дій, вчинених з метою насильницької зміни чи повалення конституційного ладу або захоплення державної влади, зміни меж території або державного кордону України» [10]. Зазначені зміни були відповідною реакцією держави на виниклі суспільно небезпечні практики та прояви загроз національним інтересам, які мали місце у зв'язку з посяганням на територіальну цілісність на Сході нашої держави, початку Антитерористичної операції та подальших пов'язаних з цим подій.

Наступні активні законодавчі зміни в частині кримінально-правової охорони національної безпеки України були викликані повномасштабним збройним нападом на нашу країну, який почався 24 лютого 2022 року у зв'язку з чим було введено в дію воєнний стан в країні. Так, 3 березня 2022 року КК України було доповнено досить «громіздкою» нормою, якою було заборонено колабораційну діяльність [11]. Варто відмітити, що зазначена стаття містить широкий перелік дій, які відносять до даного складу кримінального правопорушення з досить суворими санкціями. Так, до караних за даною нормою дій національним законодавством віднесено: публічне заперечення збройної агресії встановлення та утвердження тимчасової окупації частини території України, публічні заклики громадянином України до підтримки рішень та/або дій держави-агресора, добровільне зайняття посад без та з виконанням організаційно-розпорядчих або адміністративно-господарських функцій, у незаконних органах влади, створених на тимчасово окупованій території, а також в судових та правоохоронних органах, передача матеріальних ресурсів незаконним збройним чи воєнізованим формуванням, створеним на тимчасово окупованій території, здійснення пропаганди в закладах освіти незалежно від типів та форм власності з метою сприяння здійсненню збройної агресії проти України, встановленню та утвердженню тимчасової окупації частини території України та ін. Частини 1–7 ст. 111-1 КК України – це самостійні склади кримінального правопорушення, а ч. 8 – кваліфікований склад. Крім того, кожна з частин статті, з першої по сьому, мають складну будову, адже в них передбачено кілька форм кримінального правопорушення.

Наступним 24 березня 2022 року з'являється кримінальна заборона несанкціонованого поширення інформації про направлення, переміщення зброї, озброєння та бойових припасів в Україну, рух, переміщення або розміщення Збройних Сил України чи інших утворених відповідно до законів України військових формувань, вчинене в умовах воєнного або надзвичайного стану (ст. 114-2 КК України) [12]. 14 квітня 2022 року КК України також було доповнено статтею 111-2 «Пособництво державі-агресору», яка встановила заборону умисних дій, «спрямованих на допомогу державі-агресору (пособництво), збройним формуванням та/або окупаційній адміністрації держави-агресора, вчинених громадянином України, іноземцем чи особою без громадянства, за винятком громадян держави-агресора, з метою завдання шкоди Україні шляхом: реалізації чи підтримки рішень та/або дій держави-агресора, збройних формувань та/або окупаційної адміністрації держави-агресора; добровільного збору, підготовки та/або передачі матеріальних ресурсів чи інших активів представникам держави-агресора, її збройним формуванням та/або окупаційній адміністрації держави-агресора» [13].

Вірно відзначається, що «ефективність і результативність кримінальної політики у сфері охорони основ національної безпеки визначаються не стільки вибором того чи іншого напрямку концептуального розвитку, скільки рівнем якості змісту і ступенем продуктивності реалізації нормативних приписів чинного кримінального законодавства, що з урахуванням наявних загроз і політичної обстановки в Україні має потребу в кардинальній зміні. Чинна нині система кримінально-правової охорони державного суверенітету повинна безумовно охоплювати всі наявні та можливі суттєві загрози для державного суверенітету України» [14, с. 378].

Як можна спостерігати, активізація процесів криміналізації в частині встановлення нових форм кримінально караних діянь, направлених проти національної безпеки України викликано загрозами, які пов'язані з вторгненням в нашу країну, що також можна поділити на етапи – 1) зміни, які мали місце в 2014 році та в більшій мірі пов'язані з подіями, що розгорталися в Східних областях України – Луганській та Донецькій, а також в АР Крим; 2) зміни, які були внесені до КК України після початку повномасштабного вторгнення в Україну.

Слід констатувати, що практична реалізація розглядуваних норм, які були доповнені в 2022 році викликає складнощі в частині розмежування більшості нових складів. Наприклад, одна із форм колаборанської діяльності сформульована як «...передача матеріальних ресурсів незаконним збройним чи воєнізованим формуванням, створеним на тимчасово окупованій території, та/або збройним чи воєнізованим формуванням держави-агресора...» та пособництво державі-агресору містить дефініцію «передачі матеріальних ресурсів чи інших активів представникам держави-агресора, її збройним формуванням та/або окупаційній адміністрації держави-агресора». Також гостро постає питання розмежування складу кримінального правопорушення, передбаченого ст. 436-2 КК України, яке може бути вчинено шляхом «виправдовування, визнання правомірною, заперечення збройної агресії Російської Федерації проти України» та ч. 1 ст. 111-1 КК України, склад якої



передбачає також «публічне заперечення громадянином України здійснення збройної агресії проти України, встановлення та утворення тимчасової окупації частини території України». Розмежувати ці склади кримінальних правопорушень можна за допомогою об'єкта посягання. Колабораційна діяльність посягає на основи національної безпеки України, тобто посягання здійснюється на національну безпеку. А об'єктом складу діяння, передбаченого ст. 436-2 КК України, є мир, безпека людства і міжнародний правопорядок. Водночас поняття «безпека людства» є ширшим та включає в себе і «національну безпеку». Тому якщо особі інкримінуються діяння у формі заперечення зазначених вище дій, то їх слід кваліфікувати за однією зі згаданих статей, щоб уникнути подвійного інкримінування. У тому ж разі, коли суспільно небезпечне діяння, передбачене ч. 1 ст. 436-2 КК України, вчиняється в інших трьох формах (крім заперечення), то не виключається сукупність кримінальних правопорушень – ч. 1 ст. 111 та ч. 1 ст. 436-2 КК України.

Отже, розмежування даних складів кримінальних правопорушень вимагає досить ґрунтовних знань та вмінь використання науково-містких, оціночних понять кримінального права, деталізованого встановлення всіх обставин в кожному окремому випадку. Вважається, що згадувані норми викликають багато суперечностей та складнощів на етапі їх правозастосування, що в окремих випадках може призвести до відсутності уніфікованого підходу судових інстанцій, відміни вироку, встановлення сукупності діянь за їх фактичної відсутності, порушення окремих принципів кримінального права тощо. Така ситуація вимагає відповідної реакції з боку держави, яка може полягати у редакційних правках згадуваних кримінальних норм з метою їх спрощення, уникнення надмірного змістовного навантаження, запровадження офіційного тлумачення та встановлення обов'язкових кваліфікаційних правил на основі уніфікованого підходу практичного застосування.

#### Список використаних джерел:

1. Ліпкан В.А., Ліпкан О.С. Національна і міжнародна безпека у визначеннях та поняттях: словник., Вид. 2-ге, доповн. і переробл. К.: Текст. 2008. 400 с.
2. Мосейко А.Г. Національна безпека України як об'єкт публічного адміністрування. *Вісник ЛДУВС ім. Е. О. Дідоренка*. 2019. Вип. 2 (86). С. 42–52.
3. Власюк О.С. Національна безпека України: еволюція проблем внутрішньої політики: Вибр. наук. праці. Київ: НІСД. 2016. 528 с.
4. Беззубов Д.О. Проблеми теорії публічного адміністрування в сфері забезпечення національної безпеки. *Наукові записки Центральноукраїнського державного педагогічного університету імені Володимира Винниченка*. Серія : Право. 2018. Вип. 5. С. 45–49.
5. Про національну безпеку України : Закон України від 21 червня 2018 року № 2469-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2469-19#Text>
6. Сиволап Л.А. Теоретичні аспекти національної безпеки країни та вплив на неї економічної безпеки. *Вісник Приазовського державного технічного університету*. Серія : Економічні науки. Маріуполь. 2014. Вип. 27. С. 55–62.
7. Кримінальний кодекс України : Закон України від 5 квітня 2001 року № 2341-III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2341-14#Text>
8. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо припинення норм законів, схвалених 16 січня 2014 року : Закон України від 23 лютого 2014 року № 767-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/767-18#n83>
9. Про внесення змін до Кримінального кодексу України : Закон України від 8 квітня 2014 року № 1183-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1183-18#n21>
10. Про внесення зміни до Кримінального кодексу України щодо кримінальної відповідальності за фінансування сепаратизму : Закон України 19 червня 2014 року № 1533-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1533-18#top>
11. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо встановлення кримінальної відповідальності за колабораційну діяльність : Закон України від 3 березня 2022 року № 2108-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2108-20#top>
12. Про внесення змін до Кримінального та Кримінального процесуального кодексів України щодо забезпечення протидії несанкціонованому поширенню інформації про направлення, переміщення зброї, озброєння та бойових припасів в Україну, рух, переміщення або розміщення Збройних Сил України чи інших утворених відповідно до законів України військових формувань, вчиненому в умовах воєнного або надзвичайного стану : Закон України від 24 березня 2022 року № 2160-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2160-20#n10>
13. Про внесення змін до Кримінального та Кримінального процесуального кодексів України щодо удосконалення відповідальності за колабораційну діяльність та особливостей застосування запобіжних заходів за вчинення злочинів проти основ національної та громадської безпеки : Закон України 14 квітня 2022 року № 2198-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2198-20#Text>
14. Кубальський В. Н. Засади кримінально-правової охорони державного суверенітету України. *Правова держава*. 2015. Вип. 26. С. 376–384.



**Н. О. Максименцева**, доктор юридичних наук,  
доцент кафедри парламентаризму  
ННІ публічного управління та адміністрування  
КНУ імені Тараса Шевченка

**М. Г. Максименцев**, доктор юридичних наук,  
Заступник директора, «Юридичне бюро «Альмега»

### **ПРАВО НАРОДУ НА ЗАКОНОДАВЧУ ІНІЦІАТИВУ ЯК ФОРМА БЕЗПОСЕРЕДНЬОЇ ДЕМОКРАТІЇ**

*У статті проаналізовано основні засади розуміння права народу у демократичному суспільстві, як ідея демократії та єдиний суб'єкт, якому належить вся влада в державі. Проте визначення на рівні Конституції України та Законів держави такої дефініції як базису створення української держави, на практиці знаходить свій прояв не зовсім всебічно і інколи, навіть, обмежено. Надаючи права реалізовувати владу народу через форми прямої та представницької демократії законодавець досить стримано розкриває саме прямі форми і щодо права народу контролювати своїх народних обранців, Президента України шляхом застосування механізмів відкликання, форм звітування, а отже політичної відповідальності, створює засади загрози демократії у суспільстві та політичної безпеки.*

*Автором доводиться, що спроби запровадити механізм реалізації права народу, у тому числі, шляхом законодавчої ініціативи, відбувались протягом процесу конституційного розвитку України неодноразово. Такі законопроекти як звичайні, так і конституційні подавались на різних етапах розвитку держави, проте такі ініціативи так і залишились на рівні проєктів. Держава не бачила потреби та шляхів застосування і реалізації права народу, у тому числі, на законодавчу ініціативу.*

*Отже на думку автора, саме зараз в умовах повоєнної відбудови та реформатування Конституції України, настає час до реалізації права народу і у формі законодавчих ініціативи із чітко прописаним механізмом щодо порядку розробки, вимог до законопроектів, порядку прийняття та внесення змін. Так у статті пропонується прийняти відповідний закон та передбачити чіткий порядок реалізації права народу на законодавчу ініціативу. Проте автором наголошується, що без внесення змін до Конституції України, що має стати першочерговим кроком у післявоєнний період та розширення переліку форм реалізації права народу, неможливо говорити про оновлення та розширення демократичних форм та шляхів реалізації демократії в державі.*

*Ключові слова: влада та суверенітет народу, представництво, правотворчість, відкликання народного депутата, політична безпека, законотворчість.*

**N. O. Maksimentseva, M. G. Maksimentsev. The right of the people to legislative initiative as a form of direct democracy**

*The article analyzes the basic principles of understanding the right of the people in a democratic society as the idea of democracy and the only entity that holds all power in the State. However, the definition at the level of the Constitution of Ukraine and the laws of the State of such a definition as the basis for the creation of the Ukrainian State, in practice, is not quite comprehensive and sometimes even limited. By granting the right to exercise the power of the people through the forms of direct and representative democracy, the legislator is rather restrained in disclosing the direct forms and, with regard to the right of the people to control their elected representatives, the President of Ukraine, through the use of recall mechanisms, forms of reporting, and, consequently, political responsibility, creates the basis for threats to democracy in society and political security.*

*The author proves that attempts to introduce a mechanism for realization of the people's right, including through legislative initiatives, have been made repeatedly during the process of constitutional development of Ukraine. Such bills, both ordinary and constitutional, were submitted at different stages of the State's development, but such initiatives remained at the level of drafts. The state did not see the need and ways to apply and realize the right of the people, including the right to legislative initiative.*

*Thus, according to the author, it is now, in the context of post-war reconstruction and reformatting of the Constitution of Ukraine, that the time has come to realize the right of the people to legislative initiatives with a clearly defined mechanism for the procedure for drafting, requirements for draft laws, and the procedure for adopting and amending them. Thus, the article proposes to adopt a relevant law and provide for a clear procedure for exercising the right of the people to legislative initiative. However, the author emphasizes that without amending the Constitution of Ukraine, which should be a priority step in the post-war period and expanding the list of forms of realization of the people's right, it is impossible to talk about the renewal and expansion of democratic forms and ways of realizing democracy in the State.*

*Key words: recall of a deputy, MP, representation, political security, power and sovereignty of the people, lawmaking.*

**Постановка проблеми.** Збройна агресія, що триває вже півтора року приносячи з собою багато страждань та трагедій стала поштовхом до переосмислення ролі кожного громадянина, кожної людини у функціонуванні держави, її механізмів. Можна багато говорити про роль державних інституцій, проте найголовніше,

що воля і влада, яку вони реалізують, має належати народу України і саме він має вирішувати яким курсом іде держава і які цінності продукує.

**Аналіз останніх досліджень та публікацій.** Проблематика участі народу в законотворчості була предметом дослідження таких вчених як: Богачова О. В., Голдовський А. Г., Голубовська В. С., Копиленко О. Л., Майданник О. О., Федоренко В., Шкарлат Ю. Г., Ющик О., Янчук А. О. тощо.

**Мета статті** – проаналізувати основні засади розуміння права народу у демократичному суспільстві, як ідея демократії та єдиний суб'єкт, якому належить вся влада в державі.

**Виклад основного матеріалу.** Так, в умовах воєнного стану констатуємо зменшення ролі представницької влади, обмеження її повноважень, проте такий захід є виключно тимчасовим та у післявоєнний період відбудови має бути відновлений пріоритет парламентаризму та верховенство парламенту та його депутатів в ієрархії державних органів [1; С.36], а також роль і право народу на участь у формуванні і розвитку оновленої української держави.

Отже, первинною у демократичній, правовій державі має бути влада народу. Говорячи про Україну, треба зазначити, що ідея народовладдя викристалізувалася протягом багатовікового розвитку українського суспільства та стала базисом створення незалежної держави Україна. Такі норми закладено, насамперед, у Декларації про державний суверенітет, Конституції України [2; С. 94].

Положення ч. 2 ст. 2 Декларації про державний суверенітет визначає, що громадяни Республіки всіх національностей становлять народ України і виключно народ України є єдиним джерелом державної влади в Республіці [3].

У свою чергу, Конституція України як Основний закон держави визначає у ст. 5 базові засади організації влади в державі та закріплює, що «Україна є республікою. Носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ. Народ здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування. Право визначати і змінювати конституційний лад в Україні належить виключно народові і не може бути узурповане державою, її органами або посадовими особами» [4].

Отже, основними ознаками влади народу можна визнати такі: а) носій суверенітету; б) джерело влади – народ; в) здійснюють владу безпосередньо й опосередковано (через органи державної влади та місцевого самоврядування); г) визначає та змінює конституційний лад; г) не може бути узурповано державою, її органами або посадовими обов'язками [2; С. 95].

Передача такої влади від народу, народне волевиявлення може здійснюватися у декількох формах, визначених у ст. 69 Конституції України, через вибори, референдум та інші форми безпосередньої демократії. Отже, трактуючи норми Конституції можна зазначити, що народ передає свою установчу владу органам держави і формами такої передачі може бути як безпосередня – у формі референдуму й інших формах, визначених чинним законодавством, так і опосередковано – через проведення виборів [4].

Представництво народними депутатами України народу України у Верховній Раді України (далі – ВРУ) передбачене шляхом «прийняття рішень парламентом лише шляхом особистого голосування народних депутатів України (ч. 2, 3 ст. 84 Конституції України), виконання народними депутатами України своїх обов'язків в інтересах усіх співвітчизників (ч. 3 ст. 79 Конституції України) та відсутність у ч. 2 ст. 81 Конституції України положень про дострокове припинення повноважень народного депутата України у разі виключення його зі складу депутатської фракції – все це вказує на всенародний характер представництва народних депутатів України у ВРУ та наявність у них мандата на вільне його здійснення», як це зазначено у рішенні КСУ від 06.04.2010 № 11-рп/2010 [5].

У свою чергу, сутність представницької демократії полягає, насамперед, в опосередкованій участі громадян у прийнятті рішень державного значення через своїх представників, покликаних виступати від імені виборців, виражати та захищати інтереси всього народу згідно з рішенням КСУ від 11.07.2012 № 15-рп/2012 [6].

Формами припинення такого представництва можна визначити наступні: а) одностороннє припинення (відмова) у порядку фідучіарних відносин виконання представницьких дій (наприклад особистою заявою про складання повноважень народного депутата України (п.1. ст. 81 Конституції України); б) відкликання мандату депутата місцевої ради за народною ініціативою як підстава дострокового припинення повноважень (ст. 5 Закону України «Про статус депутатів місцевих рад» від 11.07.2002 № 93-IV) [7]; в) відкликання мандату народного депутата на вимогу виборців (і навіть партії) депутатського мандату з боку носія влади – народу України, який передав владні повноваження народному обранцю в умовах представницької демократії (не передбачена законодавством); в) відкликання Президента, який здійснює довірену народом правотворчу діяльність (не передбачено законодавством), а його представницькі функції і перебування на посаді можуть бути припиненні хіба що у порядку імпичменту за тяжкий злочин, який наразі реалізувати юридично і фактично майже неможливо через вкрай обтяжений формальними процедурами порядок. Отже, відсутність політичної відповідальності у формі відкликання представницького мандату довіри народом його владних повноважень спричиняє відчуття всездозволеності, кризи відповідальності, загрози зловживання владою чи її надмірної монопольної концентрації.

Припинення представництва, серед інших причин, має місце тоді, коли особа, яка надала можливість і повноваження іншій особі діяти в її інтересах (зокрема політичних, якщо мова іде про органи влади),

втрачає довіру до представника. Криза довіри до органів влади, яким народом довірено законодавчу ініціативу, зокрема до Верховної Ради України кількох останніх скликань, не викликає сумнівів і регулярно підтверджується опитуваннями та аналізом суспільної думки. Згодом після обрання рівень довіри до головного законодавчого органу падає до рівня абсолютної меншості серед населення, при цьому недовіра спостерігається у абсолютній більшості. Представницька демократія та практики плебісцитарної (партиїної) демократії вочевидь не спрацьовує в умовах України, адже наразі у 2023 році не довіряють ВРУ вже поточного скликання навіть за умови воєнного стану, який консолідував суспільство, - 51% громадян [8]. Для порівняння, в серпні 2021 року напередодні війни, рівень недовіри до ВРУ складав – 75% (Разумков Центр 2021) [9]. Найнижчий рівень довіри до ВРУ громадянами – 82% був зафіксований напередодні розпуску парламенту новобраним президентом у 2019 році [10].

Отже можемо говорити про відсутність фактичного представництва інтересів народу України у парламенті, найголовнішою функцією якого є прийняття законів щодо основних засад життєдіяльності держави і її громадян.

Крім того, народ має право знаходити всі свої інтереси у законах, які приймають їх представники, втілювати свої потреби у чинне законодавства. Якщо таке представництво не в повному обсязі є репрезентативним інтересам громадян, то чи може народ реалізовувати таке право через інститут законодавчої ініціативи.

Спроби фіксації у правовому полі України народної законодавчої ініціативи на рівні чинного законодавства та норм Конституції України виносились на розгляд неодноразово з часів проголошення незалежності України. Вони містяться у проекті Конституції України від 01.07.1992 р. (ст. 156) та аналогічному проекті Конституції України від 26.10.1993 р. (ст. 156); у Проекті Закону «Про внесення змін до Конституції України» № 4290 від 31.03.2009 р.; «Про правотворчу народну ініціативу» №3847 від 30.12.2013 р., «Про внесення змін до статті 93 Конституції» (щодо законодавчої ініціативи), де пропонувалось доповнити перелік суб'єктів законодавчої ініціативи у Верховній Раді України таким суб'єктом як народ, який і є носієм влади, апелюючи до Конституції України.

Так ст.ст. 156, 157 проекту Конституції України від 01.07.1992 р. передбачено, що право законодавчої ініціативи у Національних Зборах належить народу України, Депутатам і Послам, палатам Національних Зборів, їхнім Президіям і постійним комісіям, Президенту України, Верховній Раді Республіки Крим. При цьому, народ здійснює законодавчу ініціативу шляхом внесення до Національних Зборів відповідного законопроекту, який розглядається у пріоритетному порядку. Законопроект вноситься від імені не менше 300 тисяч виборців. Законопроект про зміни та доповнення Конституції вноситься від імені не менше 2 мільйонів виборців [11].

Крім того, проект нової Конституції від 1993 року містив аналогічні положення щодо народної законодавчої ініціативи [12].

У проекті Закону України «Про внесення змін до Конституції України» № 4290 від 31.03.2009 р. ст. 106 визначала право законодавчої ініціативи в Національних Зборах України належить народним депутатам, сенаторам, Кабінету Міністрів України, Президентові України, не менш як 100 тисячам громадян України, які мають право голосу. Законопроекти, внесені за народною ініціативою на вимогу не менш як ста тисяч громадян України, які мають право голосу, а також законопроекти, що визначені Президентом України як невідкладні, розглядаються Палатою депутатів позачергово [13].

Також проектом Закону України «Про правотворчу народну ініціативу» №3847 від 30.12.2013 р., який був спрямований на удосконалення механізмів прямої демократії, гарантування реалізації на практиці принципу народного суверенітету, забезпечення реальної участі Українського народу в виробленні найважливіших державних рішень, посилення демократичної взаємодії між Українським народом та владою, визначалось поняття правотворчої народної ініціативи. Така діяльність закріплювалась як сформульована пропозиція щодо прийняття законодавчого акту чи розгляду відповідного проекту законодавчого акту або зміни законодавства, що підтримана не менше ніж 45 000 громадян України, які мають право голосу, та подана у встановлений цим законом спосіб на розгляд ВРУ. При цьому формами правотворчої народної ініціативи – це пропозиція зі зміни законодавства (неоформлена народна ініціатива) та/або пропозиція проекту законодавчого акту чи змін конкретних норм законодавства (оформлена народна ініціатива) та/або сформульована позиція щодо схвалення або несхвалення проекту законодавчого акту [14].

Проект Закону України «Про внесення змін до статті 93 Конституції» (щодо законодавчої ініціативи) від 2019 року передбачав у ст. 93 Конституції України, що право законодавчої ініціативи у Верховній Раді України належить народу, Президентові України, Кабінету Міністрів України, народним депутатам України та реалізується ними у випадках і порядку, визначених Конституцією України і законами України [15]. Проте без визначення чисельності населення, яких конкретно представників.

Отже можемо констатувати, що протягом історії розвитку конституційного процесу в Україні питання закріплення права законодавчої ініціативи на рівні Конституції України та чинних законів порушувалось неодноразово. Пропонувалось до реалізації у кількості 300 тис, 45 тис., навіть 100 тис. щодо звичайних законів та 2 млн. щодо конституційних. Проте відсутність конкретних механізмів реалізації не дала змогу



втілити такі норми в життя та надати народу України право безпосередньо приймати участь у законотворчому та законодавчому процесі.

Крім того, відсутніми у чинному законодавстві взагалі були поняття щодо правотворчості, порядку подання та ініціювання законопроектів, у тому числі, і щодо народної ініціативи. Проте проект Закону України «Про правотворчу діяльність» (реєстр.№5707) розпочали активно розглядати у ВРУ та готуються прийняти. Так у ст. 2 зазначається, що його «положення не застосовуються до суспільних відносин, що пов'язані, у тому числі, із реалізацією права на народне волевиявлення у формі референдумів, крім питань відповідності проекту нормативно-правового акту, що виноситься на референдум, встановленим у цьому Законі загальним принципам правотворчої діяльності» [16]. У Проекті відсутні згадування та посилання на порядок застосування законодавчої, правотворчої ініціативи народу, тобто відсутні натяки на механізми прямої (безпосередньої) демократії. Проте визначений механізм відповідності загальним принципам такої діяльності, у тому числі, і щодо проектів майбутньої законодавчої ініціативи народу.

**Висновки та перспективи.** Отже, важко надати правову оцінку формулюванню «відповідність проекту загальним принципам» і чому не нормам щодо законопроектної роботи. На нашу думку, статус поняття законопроекти законодавчої ініціативи народу за відсутності визначення у чинному законодавстві втратили для народних представників-депутатів значення та розуміння порядку застосування. Отже фактично можна говорити, що проект Закону «Про правотворчу діяльність» виключає питання застосування засад та чітких вимог правової техніки та вимог до розробки та порядку подання законопроектів, які повинні бути ініційовані відповідно до порядку реалізації права народу на законодавчу ініціативу, тому тривале подальше зволікання з формування правового механізму реалізації прямої демократії у встановлений законом спосіб набув вже надзвичайної актуальності і покликаний вимогами сучасного стану кризи олігархічної та вже майже приватизованої пануючої політичною «елітою» представницької демократії та її плебісцитних (партійних) механізмів застосування. Тому велими бажаним до розгляду є розробка, затвердження та включення Верховною Радою України положень до концепції реалізації вищезазначеного права у діюче законодавче і нормативно – правове поле України у вигляді окремого Закону чи внесення змін та доповнень до діючого законодавства.

На нашу думку, період повоєнної відбудови має розпочатися з переосмислення ролі та змісту Конституції України, оновленню демократичних засад держави і щодо форм безпосередньої демократії та внесення відповідних змін щодо ролі та форм реалізації народом свого права у різних формах, у тому числі, і формі права народу на законодавчу ініціативу.

Таким чином, за основу при впровадженні у законодавче поле України механізму реалізації права народу на законодавчу ініціативу доцільно взяти основи тексту і положень Проекту Закону «Про правотворчу народну ініціативу», який з'явився в кулуарах Верховної Ради України в розпал політичної кризи напередодні Революції Гідності і була законодавчою ініціативою і реакцією на нагальну потребу збалансування влади в Україні і посилення ролі і участі носія влади в Україні – його народу. Не викликає сумнів, що позбавлення прямої участі народу в реалізації демократичних принципів та владних повноважень у частині законотворення вже не один раз було фактором політичної кризи і мало б усунути з шляху демократичного розвитку України ці «політичні граблі» ескалації політичного і фізичного насильства і схильності чинних владних «еліт» до авторитарності. Зокрема, в пояснювальній записці, як мета використання балансуєрої ролі народу, вказано, що **«народна правотворча ініціатива має багатомікову історію розвитку та широку міжнародну практику. Виникнення її пов'язують з реакцією окремих верств населення на деспотизм авторитарної влади.** При цьому, у більшості зарубіжних країн правотворча ініціатива громадян закріплена в Конституції держави і є формою вираження народовладдя на державному рівні» (Проект Закону «Про правотворчу народну ініціативу»), тому треба закріпити розширений перелік суб'єктів законодавчої ініціативи на рівні Конституції України.

В кінцевому результаті законодавче закріплення процедури і порядку реалізації механізму народної правотворчої ініціативи у демократичному суспільстві повинно «сприяти реалізації конституційного принципу народного суверенітету, забезпечення прав та свобод людини й громадянина шляхом законодавчого закріплення механізмів прямої демократії у формі права громадян на ініціювання змін до законодавства ... пропозицією щодо прийняття законодавчого акту чи розгляду відповідного проекту законодавчого акту або зміни законодавства, що підтримана не менше ніж 45 000 громадян України, які мають право голосу, мешкають не менше ніж у 3-х областях України, й Ініціатива підтримана не менше ніж 1 000 громадян України в кожній з цих областей».

#### Список використаних джерел:

1. Політична відповідальність депутата парламенту як елемент політичної безпеки: досвід ЄС. *Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції*. №1. 2023. С. 35-40.
2. Максименцева Н., Максименцев М., Корнякова Т. Парламентаризм та його складові у сучасній правовій науці. *Право України*. № 2. 2023. С. 91-111.
3. Декларація про державний суверенітет від 16 липня 1990 р. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/55-12#Text>



4. Конституція України від 28.06.1996 року № 254к/96-ВР <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>

5. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 68 народних депутатів України щодо офіційного тлумачення положень частини шостої статті 83 Конституції України, частини четвертої статті 59 Регламенту Верховної Ради України стосовно можливості окремих народних депутатів України брати безпосередню участь у формуванні коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді України від 6 квітня 2010 року № 11-рп/2010 <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v011p710-10#Text>.

6. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 51 народного депутата України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень частин п'ятої, шостої статті 75, частини четвертої статті 77 Регламенту Верховної Ради України, затвердженого Законом України „Про Регламент Верховної Ради України“ (справа про обрання Голови Верховної Ради України) від 11 липня 2012 року № 15-рп/2012.

7. Закон України «Про статус депутатів місцевих рад» від 11.07.2002 року № 93-IV <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/93-15?find=1&text>

8. Разумков Центр 2023. «Оцінка громадянами ситуації в країні та дій влади, довіра до соціальних інститутів (лютий–березень 2023р.)». 15 березня 2023. <https://razumkov.org.ua/napriamky/sotsiologichni-doslidzhennia/otsinka-gromadianamy-sytuatsii-v-kraini-ta-dii-vlady-dovira-do-sotsialnykh-institutiv-liutyi-berezen-2023r>

9. Разумков Центр 2021. «Довіра до інститутів суспільства та політиків, електоральні орієнтації громадян України (липень–серпень 2021р.)». 10 серпня 2021. <https://razumkov.org.ua/napriamky/sotsiologichni-doslidzhennia/dovira-do-institutiv-suspilstva-ta-politykiv-elektoralni-orientatsii-gromadian-ukrainy>

10. Разумков Центр 2019. «Рівень довіри до суспільних інститутів та електоральні орієнтації громадян України». 27 березня 2019. <https://razumkov.org.ua/napriamky/sotsiologichni-doslidzhennia/riven-doviry-dosuspilnykh-institutiv-ta-elektoralni-orientatsii-gromadian-ukrainy-2>

11. Проект Конституції України від 01.07.1992 року. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2525-12#Text>

12. Про проект нової Конституції України від 1993 року. Постанова Верховної Ради України від 8.10.1993 року. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3494-12#Text>

13. Проект Закону України «Про внесення змін до Конституції України» реєстраційний № 4290 від 31.03.2009 року. [https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=34882](https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=34882)

14. Проект Закону України «Про правотворчу народну ініціативу» №3847 від 30.12.2013 р. [https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=49445](https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=49445)

15. Проект Закону України «Про внесення змін до статті 93 Конституції» (щодо законодавчої ініціативи) реєстраційний № 1015 від 29.08.2019 року. [https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=66254](https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=66254)

16. Проект Закону «Про правотворчу діяльність» реєстраційний №5707 від 24.08.2023 року. [https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=72355](https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=72355)

**І. В. Давидова**, доктор юридичних наук, професор,  
професор кафедри цивільного права  
Національного університету «Одеська юридична академія»  
<https://orcid.org/0000-0001-5622-671X>

## **ОРЕНДА ЯК ЕФЕКТИВНИЙ СПОСІБ УПРАВЛІННЯ МАЙНОМ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ГРОМАДИ**

*Стаття присвячена дослідженню особливостей оренди як ефективного способу управління майном територіальної громади, а також практики використання даного цивільно-правового договору.*

*Встановлено, що відбувається формування мети розвитку активів, які знаходяться у комунальній власності у контексті загальноекономічних завдань розвитку регіонів. Обов'язковим кроком є формування, затвердження та виконання Програми розвитку ефективного управління об'єктами комунальної власності певної територіальної громади. І саме оренда є найбільш розповсюдженим та перспективним напрямом (способом) управління об'єктами, які можуть забезпечити певний стабільний дохід до бюджету.*

*Зроблено висновок, що оренда дійсно може бути ефективним способом управління майном територіальної громади. Зокрема, основними аспектами оренди як способу управління майном територіальної громади є: залучення фінансових ресурсів - оренда нерухомості або інших активів територіальної громади приносить додаткові фінансові ресурси у вигляді орендних платежів, що може бути джерелом фінансування для місцевого бюджету; професійний управлінський досвід - орендарі мають більше досвіду у керуванні конкретними видами майна, що дозволяє ефективніше використовувати ці активи та отримувати вигоди для громади; зменшення адміністративного навантаження - управління власністю є складним процесом і часом вимагати значних адміністративних зусиль, а оренда може зменшити це навантаження, оскільки відповідальність за управління покладається на орендаря; зменшення ризику - орендарі можуть бути відповідальні за певні ризики, пов'язані з майном, його обслуговуванням та ремонтом.*

*Встановлено, що оренда може бути корисним інструментом управління майном територіальної громади, але її ефективність залежить від конкретної ситуації та правильного управління угодами та контролем. Рішення про використання оренди повинно бути обґрунтованим та відповідати певній стратегії розвитку місцевої громади.*

*Ключові слова: власність, право власності, територіальна громада, комунальне майно, управління майном, цивільне право, цивільні правовідносини, набуття права власності, електронна торгова система.*

### ***I. V. Davydova. Rent as an efficient way of managing property of the territorial community***

*The article is devoted to the study of the peculiarities of the lease as an effective way of managing the property of the territorial community, as well as the practice of using this civil law contract.*

*It has been established that the purpose of development of assets that are in communal ownership is being formulated in the context of general economic tasks of the development of regions. A mandatory step is the formation, approval and implementation of the Program for the Development of Effective Management of Communal Property Objects of a Certain Territorial Community. And renting is the most widespread and promising direction (method) of object management, which can provide a certain stable income to the budget.*

*It was concluded that renting can really be an effective way of managing the property of the territorial community. In particular, the main aspects of leasing as a way of managing property of a territorial community are: attracting financial resources - leasing real estate or other assets of a territorial community brings additional financial resources in the form of lease payments, which can be a source of funding for the local budget; professional management experience - tenants have more experience in managing specific types of property, which allows for more efficient use of these assets and benefits for the community; reduction of administrative burden - property management is a complex process and sometimes requires significant administrative effort, and renting can reduce this burden, since the responsibility for management rests with the tenant; risk reduction - tenants may be responsible for certain risks associated with the property, its maintenance and repairs.*

*It has been established that a lease can be a useful tool for managing the property of a territorial community, but its effectiveness depends on the specific situation and the correct management of agreements and controls. The decision to use the lease must be justified and correspond to a specific strategy for the development of the local community.*

*Key words: property, right of ownership, territorial community, communal property, property management, civil law, civil legal relations, acquisition of ownership, electronic trading system.*

**Постановка проблеми.** Відповідно до діючого законодавства територіальним громадам належить право власності на рухоме і нерухоме майно, у тому числі на землю, доходи місцевих бюджетів, інші кошти, природні ресурси, підприємства, установи та організації, інші об'єкти цивільних прав, визначені відповідно

до закону як об'єкти права комунальної власності, а також кошти, отримані від їх відчуження чи передані державою. [1]

Необхідність ефективного управління комунальною власністю має на меті отримання максимального позитивного ефекту для громади (тобто прибутку). Одним із способів управління комунальною власністю є здача об'єктів в оренду.

Враховуючи досить складні та непередбачувані події останніх років (пандемія, а тепер і повномасштабне вторгнення), що вплинуло не лише на саму ситуацію з управлінням правом комунальної власності, зокрема й з орендою, а й на значні зміни в діючому законодавстві, процедурах вчинення правочинів (до яких відноситься й оренда комунальної власності), окреслені питання потребують додаткового наукового дослідження, аналізу законодавства, практики його застосування та окреслення проблемних моментів, пошуку шляхів їх подолання.

**Стан дослідження теми.** Питаннями набуття, управління та відчуження об'єктів права комунальної власності торкалися у своїх роботах такі науковці, як В. Борденюк [2], Н. Борсук [3], В. Голуб [4], В. Грובה [5], Ж. Грушко [6], І. Дем'янчук [7], А. Маковецький [8], Л. Музика [9], М. Писаренко [10; 11], О. Процьків [12], Ю. Серебрякова [13], Н. Соловей [14] та ін. Разом з тим, в контексті нових викликів, які мають місце нині, вимог вчинення й виконання договору оренди комунального майна дана тема потребує додаткового дослідження.

**Метою статті** є аналіз діючого вітчизняного законодавства щодо особливостей оренди як ефективного способу управління майном територіальної громади, а також практика використання даного цивільно-правового договору.

**Виклад основного матеріалу.** Набуття права комунальної власності законодавчо закріплене у ЦК України, Земельному кодексі України, Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні», Законі України «Про передачу об'єктів права державної та комунальної власності» та ін. Всі підстави набуття права власності територіальними громадами поділяють на загальні й спеціальні, де до загальних підстав віднесено такі, як, виготовлення нової речі, переробка речі, договір, спадкування за заповітом, тощо; а до спеціальних - передача об'єктів права комунальної власності, відчуження земельних ділянок, інших об'єктів нерухомого майна, що на них розміщені, які перебувають у приватній власності, для суспільних потреб чи з мотивів суспільної необхідності, сплата податків, зборів та інших обов'язкових платежів до бюджетів, а також набуття права власності на безхазяйну нерухому річ, на знахідку або на бездоглядну домашню тварину (за певних умов), визнання спадщини відумерлою тощо. [7]

Відповідно до ст. 327 ЦК України територіальні громади є власниками комунального майна, тобто володіють правом комунальної власності на нерухоме (земля, земельні ділянки тощо) і рухоме майно та об'єкти, майнові права, права на бюджетні кошти тощо, та інше майно, що належить територіальній громаді» [15]. Однак саме управління здійснюють органи місцевого самоврядування (звичайно, від імені та в інтересах територіальної громади), які діють в межах Конституції України та законодавчих актів. Таким чином, можна погодитися з А. Маковецьким, який зазначає про те, що самостійність територіальних громад у сфері власності не є абсолютною. Комунальна власність, що перебуває у власності територіальних громад, за своєю суттю виступає як «колективна власність», адже відображає відносини колективного набуття права власності на об'єкти, майно територіальних громад. [8]

Разом з тим, важливою задачею для будь-якої територіальної громади є ефективне управління належним їй майном. Саме оренда вважається найбільш ефективним способом управління комунальним майном, що надає можливість довгий час отримувати пасивний дохід в місцевий бюджет та, разом з тим залишатися власником відповідного майна. Разом з тим, зазначимо, що орендні правовідносини повинні бути вигідними громаді, якщо мова йде про об'єкт комунальної власності, який вимагає більших вкладень, аніж потім він може надати прибутку.

Орендарями є фізичні та юридичні особи. Привабливість оренди комунального майна для орендарів пояснюється відносно невисоким розміром орендної плати за користування нерухомим майном та можливістю подальшої приватизації такого майна. Майно, що передається в оренду, може використовуватися орендарем для здійснення як підприємницької, так і іншої діяльності.

Необхідно зазначити, що попередній Закон України «Про оренду державного та комунального майна» (прийнятий ще в 1992 році) не відповідав вимогам сучасності, соціально-економічна ситуація в Україні вимагала кардинального прискорення проведення реформування економіки, управління, в тому числі, а комунальною власністю, що спонукало в 2019му році прийняття нового Закону України «Про оренду державного та комунального майна» [16], який нині регулює правові, економічні та організаційні відносини, пов'язані з передачею в оренду майна, що перебуває в державній та комунальній власності, майна, що належить Автономній Республіці Крим, а також передачею права на експлуатацію такого майна, а також майнові відносини між орендодавцями та орендарями щодо господарського використання майна, що перебуває в державній та комунальній власності, а також майна, що належить Автономній Республіці Крим. [16]

Основною метою оренди (в контексті управління комунальною власністю), визначеною Законом, є прискорення економічного зростання, залучення іноземних і внутрішніх інвестицій, посилення фінансової

спроможності підприємств комунальної власності. Він регулює нову процедуру передачі комунального майна та закріплює нові засоби, за допомогою, яких комунальне майно може бути передано в оренду. Враховуючи інформатизацію та цифровізацію суспільства такі засоби якнайкраще відповідають реаліям сьогодення при здійсненні процедури передачі майна в оренду. Зокрема, це використання: аукціону, електронної торгової системи, електронні майданчики, центральну базу даних тощо. Як бачимо, законодавець впровадив абсолютно новий (порівняно з попереднім) механізм передачі майна орендарю шляхом проведення електронного аукціону, що в значній мірі осучаснило процедуру оренди комунального майна та забезпечило конкурентоспроможність комунального майна у відносинах оренди.

Отже, порядок передачі комунального майна в оренду закріплений в зазначеному вище Законі та відповідною постановою Кабінету Міністрів України.

Передача в оренду майна в основному здійснюється за результатами проведення електронного аукціону. Разом з тим, мають місце випадки й передачі такого майна без проведення аукціону, та є можливим виключно в електронній торговій системі. У разі надходження заяви про оренду від особи, яка має право на отримання в оренду комунального майна без проведення аукціону, інформація про об'єкт, який передається в оренду, та укладений договір публікуються в електронній торговій системі.

Варто зазначити, що у період дії карантину, зумовленого протидією поширенню коронавірусної хвороби (COVID-19) та під час діє воєнного стану процедура зазнала певних спрощень з метою прискорення виконання поставлених певних завдань.

Особливостями запровадження та функціонування електронної системи Prozogo є те, що вона належить державі Україна та підпорядковується Кабінету Міністрів України [17]. Дана система діє вже не перший рік та зарекомендувала себе досить добре. Зокрема, всі дії є зафіксованими, документообіг здійснюється в електронній формі, що унеможливило «фізичну втрату» інформації або ж її підробки, адже в системі відображаються всі дії, дати, а дані зберігаються в певних «облачних» сховищах. Так, практики, які використовують дану систему, зазначають, що головна ідея, яка закладена в систему Prozogo при її створенні, – «Усі бачать все» [18], адже учасникам надається можливість бачити і аналізувати оприлюднену на торгах інформацію. Крім того, цю інформацію можуть аналізувати і використовувати не тільки учасники торгів, а і всі бажаючі, тому що діє принцип відкритості торгів.

Отже, система Prozogo дає великі можливості малим та середнім підприємствам, а також бюджетним установам. Зазначені учасники торгів мають можливості отримати новий, значний за обсягами ринок для збуту своєї продукції за більш спрощеною процедурою, їм немає необхідності додатково витратити кошти на просування свого товару, рекламу, пошуку партнерів, інвесторів тощо. Тож у суб'єктів господарювання, які мають обмежені фінансові ресурси, з'являються нові можливості заробляти. Нова електронна система дає поштовх для початку своєї підприємницької діяльності на новому місці. Бюджетні ж установи при здійсненні закупівель можуть використовувати електронну систему закупівель з метою відбору постачальника товару, надавача послуги та виконавця робіт для укладання договору. Тож не дивно, що з введенням в дію в 2020 році Закону України «Про оренду державного та комунального майна» електронна система Prozogo стала ключовою ефективною платформою для здійснення процесу надання та отримання в оренду комунального майна.

Процес передачі комунального майна в містах регулюється вже згадуваними вище Законом України «Про оренду державного та комунального майна» [16] та Порядком передачі в оренду державного та комунального майна [17]. Однак, рішеннями представницького органу територіальної громади міста можуть бути визначені певні особливості надання та отримання комунального майна в оренду, що обумовлено специфікою конкретного міста та його особливості.

Наприклад, в місті Одесі Рішенням Одеської міської ради від 10.06.2020 р. визначено, що «департамент комунальної власності Одеської міської ради виступає орендодавцем щодо єдиних майнових комплексів, нерухомого майна і споруд, майна, що не увійшло до статутного капіталу, перебуває у комунальній власності територіальної громади міста Одеси, в тому числі щодо берегозахисних споруд у вигляді штучних пляжів, стадіонів та спортивних майданчиків закладів освіти, за виключенням майна, орендодавцем якого уповноважений виступати інший орган» [19].

Законодавець визначає як перелік тих, хто може бути орендарями, так і тих хто не може (має певні обмеження). Також законом визначається, що порядок функціонування електронної торгової системи, передачі майна в оренду, подання заяв, проведення аукціонів, розмір, порядок сплати та повернення гарантійних та реєстраційних внесків, плати за участь в аукціоні (винагороди оператора), підписання та опублікування протоколу, договору за результатами аукціону затверджуються Кабінетом Міністрів України.

Аукціон проводиться відповідно до договору, що укладається між орендодавцем та оператором електронного майданчика. Типовий договір між орендодавцем та оператором електронного майданчика затверджується центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері управління об'єктами державної власності.

Н.Я. Борсук виокремлює певні стадії управління комунальною власністю, а свій викновок ґрунтує на стадіях реалізації процесу управління корпоративною власністю, управління муніципальними фінансами.



Зокрема, автор виділяє такі стадії, як: інвентаризація, облік, оцінка, аналіз можливостей використання, планування використання, організаційні процедури, контроль (перевірка (аудит) активів та управлінської діяльності), регулювання процесу управління на будь-якому етапі управління. [3]

Отже, відбувається формулювання мети розвитку активів, які знаходяться у комунальній власності у контексті загальноекономічних завдань розвитку регіонів. Обов'язковим кроком є формування, затвердження та виконання Програми розвитку ефективного управління об'єктами комунальної власності певної територіальної громади. Отже, управління об'єктами комунальної власності територіальної громади здійснюється, зокрема, за такими напрямками: приватизація (відчуження) об'єктів комунальної власності територіальної громади; оренда об'єктів комунальної власності територіальної громади; прийняття до комунальної власності майна, яке перебуває на балансі підприємства іншої форми власності; ліквідація непрацюючих комунальних підприємств є одним із важливих напрямів упорядкування реєстру комунальних підприємств; прийняття до комунальної власності безхазяйного майна та відумерлої спадщини. [3]. І саме оренда є найбільш розповсюдженим та перспективним напрямом (способом) управління об'єктами, які можуть забезпечити певний стабільний дохід до бюджету.

**Висновки.** Аналіз законодавства та практики його застосування щодо оренди комунального майна дає можливість зробити висновок, що оренда дійсно може бути ефективним способом управління майном територіальної громади. Зокрема, основними аспектами оренди як способу управління майном територіальної громади є:

залучення фінансових ресурсів - оренда нерухомості або інших активів територіальної громади приносить додаткові фінансові ресурси у вигляді орендних платежів, що може бути джерелом фінансування для місцевого бюджету;

професійний управлінський досвід - орендарі мають більше досвіду у керуванні конкретними видами майна, що дозволяє ефективніше використовувати ці активи та отримувати вигоди для громади;

зменшення адміністративного навантаження - управління власністю є складним процесом і часом вимагати значних адміністративних зусиль, а оренда може зменшити це навантаження, оскільки відповідальність за управління покладається на орендаря;

зменшення ризику - орендарі можуть бути відповідальні за певні ризики, пов'язані з майном, його обслуговуванням та ремонтом.

Як відомо, будь-який процес має дві сторони. Умовно негативними рисами тут можна назвати: втрату контролю - територіальна громада менше контролює майно, коли воно здається в оренду; неоптимальне використання майна - орендар може використовувати майно для власних цілей, які не завжди збігаються з інтересами територіальної громади; ризик зміни умов оренди - умови оренди можуть змінюватися з часом, що вплине на інтереси територіальної громади.

Разом з тим, оренда може бути корисним інструментом управління майном територіальної громади, але її ефективність залежить від конкретної ситуації та правильного управління угодами та контролем. Рішення про використання оренди повинно бути обґрунтованим та відповідати певній стратегії розвитку місцевої громади.

Одним з важливих умов дійсності договору оренди комунального майна є відповідна форма його укладення. Такий договір укладається в письмовій формі. За умови, якщо предметом такого договору є будівля або інша капітальна споруда, що є майном державної або комунальної власності, він підлягає нотаріальному посвідченню (у разі, якщо він укладений строком більше ніж на п'ять років).

Тож оренда є доволі ефективним способом управління майном територіальної громади.

#### Список використаних джерел:

1. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 № 280/97-вр. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-вр>
2. Борденюк В. Зміст права комунальної власності. *Вісник Національної академії прокуратури України*. 2015. № 1(39). С. 91-98
3. Борсук Н.Я. Стадії управління комунальною власністю: проблеми законодавства та судової практики. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. 2017. Вип. 46. Т. 1. С. 114-117.
4. Голуб В. Управління власністю територіальних громад в Україні з урахуванням світового досвіду. URL: [http://www.dridu.dp.ua/vidavnictvo/2009/2009-03\(3\)/09gvfusd.pdf](http://www.dridu.dp.ua/vidavnictvo/2009/2009-03(3)/09gvfusd.pdf)
5. Грובה В.П. Система місцевого самоврядування в Україні: проблеми теорії і практики: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.02. Харків, 2013. 415 с.
6. Грушко Ж.В. Правова природа співробітництва територіальних громад в Україні: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. Київ, 2021. 234 с.
7. Дем'янчук І.Р. Підстави набуття права власності територіальною громадою. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2022. № 11. С. 189-193.
8. Маковецький А. Окремі питання набуття права власності територіальними громадами за законодавством України. *Юридичний вісник*. 2022. № 5. С. 225-231.

9. Музика Л.А. Право комунальної власності в Україні: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Х., 2004. 19 с.
10. Писаренко М.О. Окремі питання орендної плати за користування нерухомим комунальним майном в умовах захисту населення від інфекційних хвороб (COVID-19): *Проблеми правового регулювання цивільних відносин в умовах COVID-19*: матеріали Всеукраїнської науково-практичної онлайн конференції (м. Одеса, 23 квітня 2020 р.). Одеса, 2020. С. 121-124.
11. Писаренко М.О. Роль комунальної власності для розвитку місцевого самоврядування в умовах оновлення цивільного законодавства: *Інформаційні технології в умовах оновлення цивільного законодавства*: матеріали Всеукраїнського круглого столу (м. Одеса, 13 червня 2020 р.). Одеса: Фенікс, 2020. С. 80-82.
12. Процків О. Комунальна власність: особливості, проблеми та пріоритети реалізації управлінських рішень. *Галицький економічний вісник*. 2010. № 2 (27). С. 96-102.
13. Серебрякова Ю.О. Договір оренди державного та комунального нерухомого майна: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.04. Донецьк, 2008. 20 с.
14. Соловей Н.С. Право комунальної власності в Україні: цивільно-правові аспекти: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.03. Харків, 2017. 206 с.
15. Цивільний кодекс України від 16.01.2003 р. № 435. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/435-15>
16. Про оренду державного та комунального майна: Закон України від 03.10.2019 № 157-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/157-20>
17. Деякі питання оренди державного та комунального майна: постанова Кабінету Міністрів України від 03.06.2020 № 483. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/483-2020-п>
18. Інструменти управління майном комунальної власності територіальної громади. Посібник. Київ, 2021. 105 с.
19. Рішення Одеської міської ради від 10.06.2020 р. № 6053-VII. URL: <https://omr.gov.ua/ru/acts/council/179889/>
20. Інструменти управління майном комунальної власності територіальної громади. Посібник, друге видання доповнене. Київ, 2021. 108 с.

**О. В. Запотоцька**, доктор юридичних наук, доцент,  
професор кафедри адміністративного,  
фінансового та інформаційного права  
Державний торговельно-економічний університет  
<https://orcid.org/0000-0003-3390-4586>

## СУБ'ЄКТИ ГРОМАДСЬКОГО КОНТРОЛЮ ЩОДО ЗАПОБІГАННЯ КОРУПЦІЇ

У статті акцентується увага на тому, що сьогоденний стан запобігання корупції засвідчує, що антикорупційні органи не завжди можуть самостійно ефективно протидіяти корупції, що підкреслює необхідність залучення громадськості до контролю діяльності посадових осіб у органах державної влади та органах місцевого самоврядування з метою недопущення ними порушення антикорупційного законодавства. Відмічається, що на даний час відсутній спеціальний закон про громадський контроль, при цьому чинними законодавчими актами не передбачено навіть унормованого визначення поняття «громадськість». Результати вивчення наукових публікацій засвідчує, що серед науковців відсутні єдині погляди щодо визначення суб'єктів громадського контролю за діяльністю державних органів та органів місцевого самоврядування, це пов'язано з тим, що діяльність таких суб'єктів визначена у багатьох законодавчих та інших нормативно-правових актах.

Досліджуючи сутність громадського контролю в окремих законодавчих та інших нормативно-правових актах, зазначається, що суб'єктами вказаного контролю можуть бути значна їх кількість. Враховуючи багатогранність та множинність суб'єктів, які можуть здійснювати контроль щодо запобігання корупції, запропоновано виділити два суб'єкта такого контролю: 1) інститути громадського суспільства (громадські організації, політичні партії, професійні та творчі спілки й їх об'єднань, асоціації, організації роботодавців та їх об'єднань, благодійні і релігійні організації, органи самоорганізації населення, громадські та наглядові ради, консультативно-дорадчі органи, спостережні комісії, аудиторські фірми, організації роботодавців, трудові колективи, медіа, юридичні особи й інші невідприємницькі товариства і установи), їх члени або уповноважені представники; 2) громадяни (громадяни України, іноземці та особи без громадянства). Авторами запропоновано зміни та доповнення до Закону України «Про запобігання корупції» в частині визначення суб'єктів громадського контролю щодо запобігання корупції.

Ключові слова: корупція, громадський контроль, інститути громадського суспільства, громадяни, органи державної влади, органи місцевого самоврядування, громадськість.

### **O. V. Zapototska. Subjects of public control regarding the corruption prevention**

The article focuses on the fact that the current state of corruption prevention proves that anti-corruption bodies cannot always effectively combat corruption on their own, which emphasizes the need to involve the public in monitoring the activities of officials in state authorities and local self-government bodies in order to prevent them from violating anti-corruption legislation. It is noted that currently there is no special law on public control, while the current legislative acts do not even provide a standardized definition for the concept of «public». The results of the study of scientific publications confirm that there are no unified views among scientists regarding the definition of subjects of public control over the activities of state bodies and local self-government bodies, due to the fact that the activities of such entities are defined in many legislative and other normative legal acts.

Examining the essence of public control in individual legislative and other types of normative legal acts, it is noted that the subjects of this control can be a significant number of these acts. Taking into account the multifaceted nature and multitude of subjects that can exercise control over the prevention of corruption, it is proposed to single out two subjects of such control: 1) institutions of public society (public organizations, political parties, professional and creative unions and their institutions, associations, employers' organizations and their leagues, charitable and religious organizations, self-organization bodies, public and supervisory councils, consultative and advisory bodies, supervisory commissions, audit firms, labor collectives, media, legal entities and other non-business associations and institutions), their members or authorized representatives; 2) citizens (citizens of Ukraine, foreigners and stateless persons). The authors proposed changes and additions to the Law of Ukraine «On the Prevention of Corruption» in the part of defining subjects of public control regarding the prevention of corruption.

Key words: Corruption, public control, public society institutions, citizens, state authorities, local self-government bodies, the public.

**Постановка проблеми.** Сьогоднішній стан корупції України засвічує, що вона не лише загрожує сталому розвитку нашої держави, є однією з важливих перепон до євроінтеграції та вступу в НАТО, а також суттєво впливає на обороноздатність і безпеку в умовах військової агресії з боку російської федерації. Незважаючи на прийняття низки законодавчих актів в сфері запобігання та протидії корупції, створення чисельних антикорупційних органів, реалізації дієвих заходів щодо цифровізації певних послуг, спрямованих на зменшення рівня корупції у органах державної влади, аналіз корупційних скандалів засвідчують, що до подолання корупції в основних сферах суспільного життя, її рівень досі залишається високим.

© О. В. Запотоцька, 2023

Склалася ситуація, коли антикорупційні органи самостійно не спроможні ефективно протидіяти корупції, а громадськість, використовуючи форми громадського контролю, так і не змогла стати тим потужним інструментом, який повинен контролювати діяльність посадових осіб у органах державної влади та органах місцевого самоврядування, як наслідок на даний час ще не відіграє значної ролі в боротьбі з корупцією.

Громадський контроль є не тільки невідомою складовою державного управління та місцевого самоврядування, але й найважливішим чинником розвитку громадянського суспільства. Він потрібен перш за все самій публічній владі, щоб підвищити ефективність своєї діяльності та забезпечити додаткові заходи її захисту від захоплення впливовими політичними й економічними групами. Крім того, для свого успішного функціонування і розвитку влада гостро потребує постійного узгодження своїх дій із суспільними потребами та інтересами, які виражаються населенням як безпосередньо, так і через інститути громадянського суспільства. І громадський контроль є одним з основних засобів такого узгодження [1].

Вказане обумовлює необхідність визначення суб'єктів здійснення громадського контролю щодо запобігання корупції, окреслення основних проблем, які виникають у зв'язку з цим, та надання пропозиції їх розв'язання.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Дослідженням питань щодо участі громадськості у здійсненні контролю з метою запобігання корупції в органах державної влади та органах місцевого самоврядування займалися такі вчені як А. В. Білецький, В. А. Боклаг, М. П. Бублій, О. Ю. Бусол, В. М. Василенко, С. С. Вітвіцький, Є. В. Глушко, В. А. Дорошенко, І. М. Жаровська, О. С. Ігнатенко, А. П. Калініченко, А. Т. Комзюк, А. С. Крупник, В. В. Логвінова, М. П. Манжул, М. І. Мельник, О. М. Музичук, Л. Р. Наливайко, А. О. Павленко, І. Д. Пастух, П. С. Покатаєв, О. О. Попова, О. В. Савченко, І. О. Сквірський, Д. В. Сухінін, М. І. Хавронюк та інших. Разом з тим бракує досліджень щодо визначення суб'єктів громадського контролю щодо запобігання корупції, що обумовлює актуальність вказаної статті.

**Постановка завдання.** Мета статті полягає в аналізі наукових публікацій та законодавчих й інших нормативно-правових актів для визначення суб'єктів, які можуть здійснювати громадський контроль щодо запобігання корупції. За результатами наукового дослідження підготувати пропозиції щодо врегулювання виявлених прогалин.

**Результати дослідження.** Поняття контроль знайшло широке застосування у різноманітних правових актах, що, власне, і обумовило високий рівень уваги до нього з боку науковців, які в більшості роблять висновки, що контролем є особливий вид діяльності, спрямований на перевірку або спостереження з метою перевірки для протидії, попередження або припинення протиправних дій, рішень чи бездіяльності з боку будь-кого [2, с. 224].

Громадський контроль є різновидом соціального контролю і хоча він не є основним з точки зору інтенсивності та обсягів здійснюваних заходів, все одно набуває дедалі більшого значення в українському суспільстві. Це пояснюється його характерними особливостями, як-то: неупередженість, незаангажованість суб'єктів відповідної контрольної діяльності, а також зростанням свідомості та впливовості громадськості, зокрема, її духовними організаційними та іншими ресурсами [3, с. 419].

С. С. Вітвіцький вказує, що громадський контроль – це системна діяльність уповноважених інститутів громадянського суспільства й окремих громадян щодо встановлення відповідності функціонування публічної адміністрації нормативно-правовим стандартам і корегування виявлених відхилень за допомогою звернень до уповноважених державних органів або до громадської думки [4, с. 355–356].

Аналізуючи праці В. А. Боклага та А. О. Павленко, які визначають громадський контроль як функцію громадського суспільства, який виступає способом залучення населення до управління суспільством та державою [5, с. 3], а також М. П. Бублія, який вважає, що громадський контроль – це послідовність дій, яку здійснюють громадяни та їх автономні об'єднання з метою виявлення та запобігання негативних явищ і порушень у сфері державного управління та додержання інтересів громадянського суспільства [6, с. 17], М. В. Менджул підсумовує, що громадський контроль – це сукупність дій та заходів, що вчиняють громадяни, громадські організації та інші інституції громадянського суспільства з метою виявлення та запобігання порушень з боку суб'єктів владних повноважень [7].

В. А. Дорошенко вказує, що контроль є загальною складною правовою категорією, яка пов'язана переважно з перевіркою уповноваженими суб'єктами відповідності об'єкта контролю до дійсних правил. Форми, методи, мета і завдання контролю будуть залежати від сфери та суб'єктів, що здійснюють таку перевірку. Як уявляється, саме через специфіку сфери поширення громадського контролю як предмета того чи іншого дослідження уявляється за можливе оцінити різні висновки авторів щодо виділених ними форм [8, с. 259].

На нашу думку, більш вдале визначення поняття «громадський контроль» надав О. С. Ігнатенко, як системну діяльність інститутів громадянського суспільства чи окремих громадян із метою вирішення суспільно-значущих завдань, захисту й забезпечення прав і свобод людини, задоволення потреб та інтересів суспільства в цілому, встановлення відповідності функціонування органів публічної влади вимогам законодавства у процесі їх соціальної взаємодії з громадськістю, що спрямована на забезпечення ефективності державно-громадських відносин. Громадський контроль є властивістю суспільства і виступає в якості однієї з його основних функцій та у ролі індикатора визначення ефективності цього впливу. Він спрямований на оптимізацію діяльності публічної влади [9, с. 33].



Отже, будь-яка система складається з конкретних елементів, наявність яких забезпечує існування та функціонування відповідної системи, адже управлінська функція як напрям певної діяльності не може бути втілена без особи, яка її реалізує (суб'єкт) та того, на що спрямована така діяльність (об'єкт) [10].

Зупинимося на суб'єкті. Відмітимо, що на даний час відсутній спеціальний закон про громадський контроль, при цьому чинними законодавчими актами не передбачено унормованого визначення поняття «громадськість» [11, с. 205], вказаний термін вживається лише у Особливій частині Кримінального кодексу України у частині 1 статті 258 щодо відповідальності за терористичний акт та частині 3 статті 296 – за вчинення хуліганства [12]. Є. В. Глушко під поняттям «громадськість» розуміє особу права, у тому числі громадське об'єднання, не наділена публічно-владними повноваженнями та комерційною спрямованістю, яка самостійно або спільно з іншими особами забезпечує формування соціального базису для демократії, заохочення політичної підзвітності, підтримку соціального діалогу, взаємної довіри та взаємодії [13, с. 43].

Аналіз наукових публікацій засвідчує, що серед науковців відсутні єдині погляди щодо визначення суб'єктів громадського контролю за діяльністю державних органів та органів місцевого самоврядування. Зокрема І. О. Сквірський визначає суб'єктами громадського контролю пересічених громадяни, які можуть діяти у названій сфері або самостійно, або колективно [2, с. 225]. На відміну від попередніх розширене значення поняття «суб'єкти контролю» запропонував М. П. Бублій, який до вказаної категорії відносить 1) громадські організації, зареєстровані на території України у встановленому законом порядку (політичні партії, громадські об'єднання, профспілки, правозахисні рухи); 2) громадські ради (палати); 3) засоби масової інформації; 4) громадяни України [6, с. 17].

О. М. Музичук, досліджуючи сутність громадського контролю, зазначають, що суб'єктами його здійснення можуть бути колективні (політичні партії, громадські організації, професійні спілки, громадські та наглядові ради, спостережні комісії, аудиторські фірми, трудові колективи тощо) та індивідуальні (громадяни України, іноземні громадяни, особи без громадянства, громадські інспектори, захисники на досудовому слідстві, журналісти, працівники правоохоронних органів тощо) суб'єкти [14, с. 329].

Невизначеність єдиної думки пояснюється наявністю численних законодавчих та нормативно-правових актів, які визначають участь громадськості у здійсненні контролю за діяльністю органів державної влади та органів місцевого самоврядування, що свідчить про багатогранність такої діяльності. Наприклад, у частині 1 статті 21 Закону України «Про запобігання корупції» окреслюється перелік осіб, які можуть брати участь у заходах щодо запобігання корупції: громадські об'єднання, їх члени або уповноважені представники, а також окремі громадяни [15]. Разом з тим вказане визначення не наділяє значну категорію інших суб'єктів тим же правовим статусом, що й фізичних осіб, об'єднання громадян та їхніх членів, і обмежує їх у заходах щодо запобігання та протидії корупційним правопорушенням, навіть тих суб'єктів, які вказані у цьому ж Законі України. Так, у пункті в частині 2 статті 3 Закону України «Про запобігання корупції» [15] вказуються суб'єкти на яких поширюється дія цього Закону, зокрема на представників громадських об'єднань, наукових установ, навчальних закладів, експертів відповідної кваліфікації, інших осіб, які входять до складу конкурсних та дисциплінарних комісій, утворених відповідно до Закону України «Про державну службу», Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування», інших законів (крім іноземців-нерезидентів, які входять до складу таких комісій), Громадської ради доброчесності, утвореної відповідно до Закону України «Про судоустрій і статус суддів». Таким чином суб'єктами громадського контролю додатково стають представники наукових установ, навчальних закладів, експертів відповідної кваліфікації, що вже суперечить частині 1 статті 21 цього Закону [15], адже вони можуть не представляти громадські об'єднання, бути їх членами або уповноваженими представниками, а також представляти інтереси окремих громадян.

Здійснюючи аналіз статті 87 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» [16] можна виділити інші суб'єкти, які реалізуючи певні форми громадського контролю сприяють Вищій кваліфікаційній комісії суддів України у встановленні відповідності судді (кандидата на посаду судді) критеріям професійної етики та доброчесності для цілей кваліфікаційного оцінювання, це члени Громадської ради доброчесності. При цьому членами таких Громадських рад доброчесності можуть бути представники правозахисних громадських об'єднань, науковці-правники, адвокати, журналісти, які є визнаними фахівцями у сфері своєї професійної діяльності, мають високу професійну репутацію та відповідають критерію політичної нейтральності та доброчесності.

Право громадян України звернутися до органів державної влади, місцевого самоврядування, об'єднань громадян, підприємств, установ, організацій незалежно від форм власності, медіа, посадових осіб відповідно до їх функціональних обов'язків із зауваженнями, скаргами та пропозиціями, що стосуються їх статутної діяльності, заявою або клопотанням щодо реалізації своїх соціально-економічних, політичних та особистих прав і законних інтересів та скаргою про їх порушення визначено у статті 1 Закону України «Про звернення громадян» [17].

Також у низці законодавчих актів визначаються суб'єкти, які можуть здійснювати певні форми громадського контролю, до яких відносяться: громадськість та медіа (стаття 6 Закону України «Про інформацію» [18]); громадяни, суб'єкти господарювання, їх об'єднання, наукові установи, консультативно-дорадчі органи, що створені при органах державної влади та органах місцевого самоврядування (стаття 6 Закону

України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» [19]); громадські об'єднання (пункт 3 частини 1 статті 21 Закону України «Про громадські об'єднання» [20]); профспілки та їх об'єднання (статті 21 та 28 Закону України «Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності» [21]); органи самоорганізації населення (частина 6 пункт 1 статті 14 Закону України «Про органи самоорганізації населення» [22] та стаття 11 Закону України «Про благоустрій населених пунктів» [23]); територіальна громада (стаття 13 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [24]); громадськість, засоби масової інформації та громадські об'єднання (стаття 9 Закону України «Про здійснення державних закупівель» [25]); громадяни та громадські об'єднання (стаття 10 Закону України «Про національну безпеку України» [26] тощо.

Визначення суб'єктів, які можуть здійснювати функції громадського контролю, передбачено низкою інших нормативно-правових актів, зокрема постановами Кабінету Міністрів України. Так, відповідно пункту 6 Типового положення про громадську раду при міністерстві, іншому центральному органі виконавчої влади, Раді міністрів Автономної Республіки Крим, обласній, Київській та Севастопольській міській, районній, районній у м. Києві та Севастополі державній адміністрації, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 3 листопада 2010 року № 996 [27] до складу громадської ради можуть бути обрані представники громадських об'єднань, релігійних, благодійних організацій, творчих спілок, професійних спілок та їх об'єднань, асоціацій, організацій роботодавців та їх об'єднань, медіа, які визначені як інститути громадянського суспільства, які зареєстровані в установленому порядку. При цьому у пункті 7 Порядку проведення консультацій з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики, затвердженого вказаною вище постановою Уряду [28], до інститутів громадянського суспільства додатково віднесено органи самоорганізації населення, інші невідприємницькі товариства та установи, легалізовані відповідно до законодавства.

У Порядку сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 05 листопада 2008 року № 976 [29], під інститутами громадянського суспільства розуміється громадські організації, професійні та творчі спілки, організації роботодавців, благодійні і релігійні організації, органи самоорганізації населення, недержавні засоби масової інформації та інші невідприємницькі товариства і установи, легалізовані відповідно до законодавства. Тобто додатково з'являються такі суб'єкти, як органи самоорганізації населення та інші невідприємницькі товариства і установи, легалізовані відповідно до законодавства, які можуть брати участь у запобіганні корупції.

Отже, виходячи з наведеного пропонується виділити два основних суб'єкта громадського контролю щодо запобігання корупції:

– інститути громадянського суспільства (*громадські організації, політичні партії, професійні та творчі спілки й їх об'єднань, асоціацій, організації роботодавців та їх об'єднань, благодійні і релігійні організації, органи самоорганізації населення, громадські та наглядові ради, консультативно-дорадчі органи, спостережні комісії, аудиторські фірми, організації роботодавців, трудові колективи, медіа, юридичні особи й інші невідприємницькі товариства і установи*), їх члени або уповноважені представники;

– громадяни (громадяни України, іноземні громадяни, особи без громадянства).

Враховуючи вказані вище законодавчі та інші нормативно-правові акти вважається за необхідне внести зміни у частину 1 статті 21 Закону України «Про запобігання корупції» [15] ввести визначення терміну «інститут громадянського суспільства» та викласти його наступним чином:

*«1. Інститути громадянського суспільства, їх члени або уповноважені представники, а також окремі громадяни в діяльності щодо запобігання корупції мають право.»*

При цьому у частині 2 вказаної статті пропонується надати перелік суб'єктів, які входять у інститути громадянського суспільства та викласти цю норму наступним чином

*«2. Інститутам громадянського суспільства (громадські організації, політичні партії, професійні та творчі спілки й їх об'єднань, асоціацій, організації роботодавців та їх об'єднань, благодійні і релігійні організації, органи самоорганізації населення, громадські та наглядові ради, консультативно-дорадчі органи, спостережні комісії, аудиторські фірми, організації роботодавців, трудові колективи, медіа, юридичні особи й інші невідприємницькі товариства і установи), їх членам або уповноваженим представникам, фізичній особі не може бути відмовлено в наданні доступу до інформації стосовно компетенції суб'єктів, які здійснюють заходи щодо запобігання корупції, а також стосовно основних напрямів їх діяльності. Така інформація надається в порядку, встановленому законом.»*

У пункті 8 частини 1 статті 21 Закону України «Про запобігання корупції» [15], словосполучення «громадські об'єднання» замінити на словосполучення «інститути громадянського суспільства».

**Висновки.** Узагальнюючи законодавчі та інші нормативно-правові акти у яких визначаються суб'єкти, які мають повноваження на здійснення різних форм громадського контролю щодо запобігання корупції, а також враховуючи погляди науковців, узагальнено перелік таких суб'єктів. Запропоновано виділити два суб'єкта громадського контролю щодо запобігання корупції: 1) інститути громадянського суспільства, їх члени або уповноважені представники; 2) громадяни та внести відповідні зміни до закону України «Про запобігання корупції» [15].

## Список використаних джерел:

1. Покатаєв П. С. Громадський контроль як складова державного управління та місцевого самоврядування. URL : [http://www.rusnauka.com/28\\_NII\\_2012/Gosupravlenie/2\\_116796.doc.htm](http://www.rusnauka.com/28_NII_2012/Gosupravlenie/2_116796.doc.htm).
2. Сківський І. О. Організаційні форми громадського контролю: сутність та зміст. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. Серія ПРАВО. 2013. Вип. 22. Ч. I. Т. 2. С. 223–227.
3. Попова О. О., Калініченко А. П. Громадський контроль у сфері надання адміністративних послуг органами внутрішніх справ: проблемні питання. *Форум права*. 2014. № 1. С. 418–421.
4. Вітвицький С. С. Контроль як гарантія законності діяльності публічної адміністрації: дис ... д-ра юрид. наук: 12.00.07. Київ, 2016. 480 с.
5. Боклаг В. А., Павленко А. О. Громадський контроль у контексті об'єднання територіальних громад та децентралізації в Україні. *Актуальні проблеми державного управління*. 2017. № 1 (15). С. 1–6.
6. Бублій М. П. Особливості здійснення громадського контролю за діяльністю органів державної влади та місцевого самоврядування. *Міжнародний науковий журнал*. 2016. № 5 (1). С. 14–18.
7. Менджул М. В. Громадський контроль за використанням та розпорядженням майном об'єднаної територіальної громади. *Порівняльно-аналітичне право*. 2018. № 4. С. 308–310.
8. Дорошенко В. А. Форми здійснення громадського контролю за діяльністю Національного антикорупційного бюро України. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2018. Вип. 6, т. 1. С. 257–263.
9. Ігнатенко О. С. Теоретичні основи та розвиток громадського контролю в системі публічного управління. *Держава та регіони*. Серія: Державне управління. 2019. № 4 (68). С. 30–34.
10. Дорошенко В. А. Суб'єкти здійснення громадського контролю за діяльністю Національного антикорупційного бюро України. *Підприємництво, господарство і право*. 2019. № 12. С. 171–175. DOI <https://doi.org/10.32849/2663-5313/2019.12.32>.
11. Білецький А. В. Поняття громадськості як суб'єкта запобігання корупційній злочинності та правові основи її запобіжної діяльності. *Актуальні проблеми права: теорія і практика*. 2016. № 31. С. 204–218.
12. Кримінальний кодекс України: Закон України від 05 квіт. 2001 р. № 2341-III . URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2341-14>.
13. Глушко Є. В. Адміністративно-правове забезпечення участі громадськості у протидії корупції: дис ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Київ, 2016. 248 с.
14. Музичук О. М. Контроль за діяльністю правоохоронних органів в Україні: монографія. Харків, Харк. нац. ун-т внутр. справ, 2010. 564 с.
15. Про запобігання корупції: Закон України від 14 жовт. 2014 р. № 1700-VII. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18>.
16. Про судоустрій і статус суддів: Закон України від 02 черв 2016 р. № 1402-VIII. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1402-19>.
17. Про звернення громадян: Закон України від 02 жовт. 1996 р. № 393/96-ВР. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/393/96-%D0%B2%D1%80#Text>.
18. Про інформацію: Закон України від 02 жовтня 1992 року № 2657-XII. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2657-12#Text>.
19. Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності: Закон України від 11 верес. 2003 р. № 1160-IV. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1160-15#Text>.
20. Про громадські об'єднання: Закон України від 22 березня 2012 р. № 4572-VI. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4572-17#Text>.
21. Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності: Закон України від 15 верес. 1999 р. № 1045-XIV. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1045-14#Text>.
22. Про органи самоорганізації населення: Закон України від 11 липн. 2001 р. № 2625-III. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2625-14#Text>.
23. Про благоустрій населених пунктів: Закон України 06 верес. 2005 р. № 2807-IV. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2807-15#Text>.
24. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21 трав. 1997 р. № 280/97-ВР. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text>.
25. Про здійснення державних закупівель: Закон України від 10 квіт. 2014 р. № 1197-VII. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1197-18#Text>.
26. Про національну безпеку України: Закон України від 21 черв. 2018 р. № 2469-VIII. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2469-19#Text>.
27. Типового положення про громадську раду при міністерстві, іншому центральному органі виконавчої влади, Раді міністрів Автономної Республіки Крим, обласній, Київській та Севастопольській міській, районній, районній у м. Києві та Севастополі державній адміністрації, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 03 листопада 2010 р. № 996. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/996-2010-%D0%BF#Text>.
28. Порядку проведення консультацій з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики : затв. постановою Кабінету Міністрів України від 3 лист. 2010 р. № 996. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/996-2010-%D0%BF#Text>.
29. Порядок сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади: затв. постановою Кабінету Міністрів України від 05 лист. 2008 р. № 976. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/976-2008-%D0%BF#Text>.



**Д. М. Тичина** кандидат юридичних наук,  
старший науковий співробітник, провідний науковий співробітник  
наукової лабораторії з проблем протидії злочинності  
Національної академії внутрішніх справ  
ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-9430-6101>

## ЄВРОПЕЙСЬКА ПРАКТИКА ЗАПОБІГАННЯ ДОМАШНЬОМУ НАСИЛЬСТВУ

У статті проведений аналіз практики запобігання домашньому насильству окремих європейських країн, зокрема Австрії, Німеччини, Польщі, Франції. Встановлено, що запобігання домашньому насильству в зазначених країнах, як і в Україні, здійснюється в межах різних галузей права. Однак, у кримінально-правовій площині забезпечується шляхом застосування до суб'єкта домашнього насильства каральних і (або) альтернативних їм інших, некаральних заходів впливу (заходи захисту). Особливістю каральних заходів більшості європейських країн є посилені санкції до кривдників та дієвий контроль за дотриманням умов обмежувальних заходів, при цьому на відміну від українського законодавства, зокрема, у Австрії, штраф кривдником сплачується у солідарному порядку із потерпілою, у випадку якщо буде встановлено, що остання сама дозволила кривднику повернутись до оселі у період дії обмежувального припису.

Запобігання домашньому насильству як цілеспрямований вплив на його причини й умови займає важливе місце в системі заходів, спрямованих на зміцнення законності й правопорядку в системі зарубіжних практик країн як з англосаксонською, так і романо-германською правовими системами. Така політика як «закон і порядок» включає широкий комплекс заходів соціального, правового, організаційного й фінансового характеру, спрямованих на зміцнення національної безпеки, зменшення масштабів кримінальних правопорушень у сімейно-побутовій сфері, виховання молоді. В основі цієї політики лежать дієві механізми впливу на домашнє насильство, спрямовані на вдосконалення загальнонаціонального, кримінального, кримінального процесуального та пенітенціарного законодавства, а також реформування органів кримінальної юстиції.

Запозичуючи позитивний досвід Німеччини, у структурі Національної поліції запропоновано сформувати вузькоспеціалізовані підрозділи. До предмету їх відання має входити отримання заяв та повідомлень за фактами вчинення домашнього насильства, реагування на виклики та розслідування, проведення необхідних процесуальних дій та складання процесуальних документів для притягнення кривдників до відповідальності. Працівники таких підрозділів з поміж іншого повинні мати теоретичні знання та практичні навички у спілкуванні з особами, які постраждали від домашнього насильства, а також за необхідності скеровувати їх до інших органів державної влади, медичних установ, а також громадських формувань, які спеціалізуються на наданні допомоги особам, які постраждали від проявів домашнього насильства.

Звернувши увагу, на необхідності впровадження в Україні досвіду Франції в частині «електронного» контролю кривдників та захисті потерпілих. Зважаючи на існуючі військово-економічні проблеми нашої країни, а також на відносно низькі обсяги бюджетних асигнувань, важко говорити про нагальність 100 % забезпечення правоохоронних органів електронними засобами контролю кривдників та розробки систем спостереження за ними, однак цілком можливим, може стати розміщення у помешканнях потерпілих «тривожних кнопок», які будуть направляти сигнал після їх натискання на пульта чергового підрозділу «102» (повідомленням про те, що відносно потерпілої особи знову вчиняється домашнє насильство, або ж кривдник порушив умови обмежувального припису).

Позитивним зарубіжний досвід є у сфері реабілітації неповнолітніх жертв домашнього насильства за методом фостерних (прийомних) сімей. Висока ефективність зазначеного методу доведена широким використанням за кордоном. Акцентовано, що Україна має значні можливості для впровадження такого методу в практику запобігання домашньому насильству.

На основі вивченого зарубіжного досвіду стало очевидно, що подальше зниження показників домашнього насильства в Україні неможливе без проведення комплексу загальносоціальних, спеціально-кримінологічних, індивідуально-профілактичних та інших заходів, основою яких повинен бути аналіз факторів, що зумовлюють вчинення таких кримінальних правопорушень в розрізі регіонів та безпосередньо у сім'ях, зокрема, у тих, що підпадають у групу підвищеного ризику (малозабезпечені, неблагополучні тощо), а також відхід від позицій першочергового звинувачення жертви.

**Ключові слова:** домашнє насильство, сім'я, зарубіжний досвід, правоохоронні органи, поліція, кримінальне правопорушення, кримінологічна політика, запобігання.

### **D. M. Tychna. European practice of prevention domestic violence**

*The article analyzes the practice of preventing domestic violence in individual European countries, in particular Austria, Germany, Poland, and France. It has been established that the prevention of domestic violence in these countries, as well as in Ukraine, is carried out within the limits of different branches of law. However, in the criminal legal sphere, it is ensured by applying punitive and (or) other, non-punitive measures of influence (protection measures) to the subject of domestic violence. A*



feature of punitive measures in most European countries is increased sanctions for offenders and effective control over compliance with the conditions of restrictive measures, while in contrast to Ukrainian legislation, in particular, in Austria, the fine is paid by the offender in solidarity with the victim, in the event that it is established that the latter herself allowed the offender to return to the home during the period of validity of the restraining order.

Prevention of domestic violence as a targeted influence on its causes and conditions occupies an important place in the system of measures aimed at strengthening legality and law and order in the system of foreign practices of countries with both Anglo-Saxon and Romano-Germanic legal systems. Such a policy as "law and order" includes a wide range of measures of a social, legal, organizational and financial nature aimed at strengthening national security, reducing the scale of criminal offenses in the family and household sphere, and educating young people. At the heart of this policy are effective mechanisms of influence on domestic violence, aimed at improving national, criminal, criminal procedural and penitentiary legislation, as well as reforming criminal justice bodies.

Borrowing the positive experience of Germany, it is proposed to form highly specialized units within the structure of the National Police. The subject of their duties should include receiving statements and reports on the facts of domestic violence, responding to calls and investigations, conducting the necessary procedural actions and drawing up procedural documents to bring perpetrators to justice. Employees of such units must, among other things, have theoretical knowledge and practical skills in communicating with persons who have suffered from domestic violence, as well as, if necessary, refer them to other state authorities, medical institutions, as well as public organizations that specialize in providing assistance to persons who suffered from manifestations of domestic violence.

Attention was drawn to the need to implement in Ukraine the experience of France in terms of "electronic" control of offenders and protection of victims. Taking into account the existing military and economic problems of our country, as well as the relatively low volume of budget allocations, it is difficult to talk about the urgency of 100% provision of law enforcement agencies with electronic means of controlling offenders and the development of surveillance systems for them, however, it may be possible to place them in the homes of the victims "alarm buttons", which will send a signal after pressing them to the remote control of the "102" unit on duty (notifying that domestic violence is being committed against the victim again, or the offender has violated the terms of the restraining order).

Positive foreign experience is in the field of rehabilitation of minor victims of domestic violence using the method of foster (foster) families. The high efficiency of the specified method has been proven by its wide use abroad. It was emphasized that Ukraine has significant opportunities for implementing such a method in the practice of preventing domestic violence.

On the basis of the studied foreign experience, it became obvious that a further decrease in the indicators of domestic violence in Ukraine is impossible without carrying out a complex of general social, special criminological, individual preventive and other measures, the basis of which should be an analysis of the factors that lead to the commission of such criminal offenses in terms of regions and directly in families, in particular, in those who fall into the group of increased risk (low-income, disadvantaged, etc.), as well as a departure from the positions of primary blaming of the victim.

Key words: domestic violence, family, foreign experience, law enforcement agencies, police, criminal offense, criminological policy, prevention.

**Постановка проблеми.** Сьогодні, Україна, як ніколи, постала перед глобальними викликами у безпековому секторі. На ситуативне ускладнення, поряд з чинниками суто криміногенного характеру, значною мірою впливають військові дії у фронтових межах, ракетні атаки й диверсійно-підривна діяльність по всій території держави, у тому числі відсутність контролю за частиною території й відповідно посилення процесів внутрішнього переміщення населення, поширення епідемії, економічна нестабільність, непослідовність реформи правоохоронної та судової систем, освіти й охорони здоров'я, зростання рівня безробіття, значне соціальне розшарування населення, недосконалість урядового управління справами сім'ї та молоді. За таких умов, спостерігаються небезпечні тенденції, що призводять до сплеску виявів не лише сепаратизму, екстремізму, етнічних, міжконфесійних та громадянських конфліктів але й небувалого раніше проявів домашнього насильства, яке майже миттю охопило усі географічні зони держави, що довело недооцінку кримінологічного моніторингу та прогнозування криміногенної ситуації у масштабах країни, в розрізі регіонів та у визначених групах сімей з підвищеними ризиками.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Теоретико-праксеологічне підґрунтя для розроблення сучасних кримінологічних заходів запобігання домашньому насильству напрацювали: А. Б. Блага, О. Л. Беспаль, І. О. Бандурка, І. П. Васильківська, В. В. Вітвіцька, Б. М. Головкін, О. С. Дмитрашук, О. І. Зазимко, Л. В. Крижна, О. В. Ковальова, М. Г. Кузнецов, Ю. В. Лисюк, Н. О. Лішук, Ю. С. Лимаренко, А. М. Орлеан, С. О. Павлиш, С. В. Романцова, Х. І. Романюк, Л. В. Самарай, Н. А. Стасюк, Н. С. Юзікова та ін. Доволі активно проблематику забезпечення безпеки у сімейно-побутовій сфері, зокрема за допомогою кримінологічного інструментарію, досліджено в роботах й представників і зарубіжних наукових шкіл: F. Boughima, A. Caplan, A.-K. Dykes, S. Firth, C. Flynn, S. Gauthier, R. Green, G. Lessard, É. Lesieux, I. Marshall, M. Mrabet, F. Ouellet, V. Roy, G. Patard, D. Price, N. Roberts, H. Sass, G. Thomson, R. Veatch, C. Wann-Hansson та ін.

Здобутки цих та інших вчених містять низку системних положень і висновків, які прямо або опосередковано стосуються предмету статі. Проте, в умовах докорінних змін законодавства й практики його застосування, а також формування і реалізації науково-обґрунтованої кримінологічної політики охорони сім'ї, потребує поглибленого вивчення європейська практика запобігання домашньому насильству.

**Мета дослідження** полягає у виокремленні кращого європейського досвіду запобігання домашнього насильства та пропозиції щодо його впровадження в Україні.

**Виклад основного матеріалу.** Політика держав у сфері запобігання та протидії злочинності аж до першої половини ХХ ст. була доволі жорсткою і мала яскраво виражений каральний характер, спираючись у цілому на державну репресію, залякування громадян жорсткістю кримінальних покарань, у структурі яких переважало позбавлення волі, довічне позбавлення волі та смертна кара. Натомість профілактичним (некаральним) напрямом правоохоронної діяльності відводилась у той період другорядна роль. Однак поступове пом'якшення, починаючи з 70-х рр. ХХ ст., державної правозастосовної практики у низці європейських країн сприяло розширенню некаральних напрямів кримінологічної профілактики, особливе місце в якій посіла стратегія зменшення можливостей учинення кримінальних правопорушень.

Перегляд основних підходів правоохоронної діяльності спочатку в США, Великій Британії, а згодом у Німеччині, Франції та інших європейських країнах відбувся внаслідок несприйняття підходу щодо «ліквідації» злочинності, «нейтралізації» її причин і умов. Як відомо, вказані положення були своєрідними мантрами радянської кримінологічної теорії і практики запобігання злочинності, які відповідали на той час комуністичній ідеології та розвитку СРСР. Однак ученим-кримінологам, соціологам, психологам та іншим фахівцям у західних державах удалось раніше зрозуміти хибність таких поглядів, оскільки «знищити», «ліквідувати», «нейтралізувати» чи іншим чином повністю усунути злочинність неможливо. Ця мета прямо суперечить людській природі й деструктивно спрямованій активності більшої частини членів суспільства. Тому слід погодитись із слушною думкою науковців, що мета діяльності із запобігання злочинності полягає саме в комплексному забезпеченні безпеки і надійному захисті охоронюваних цінностей і благ від злочинних посягань. Указана мета може бути досягнута через обмеження дії багатьох криміногенних чинників [1, с. 420].

Досвід боротьби з домашнім насильством за кордоном являє безперечний інтерес для нас, але навряд чи можливе його повсюдне копіювання та механічне перенесення до наших умов. Вивчаючи компаративну (порівняльну) складову зарубіжного досвіду запобігання домашньому насильству, ми виходимо з розуміння того, що в сучасній юридичній науці виділяють «нормативне та функціональне порівняння. Під час нормативного порівняння відправним пунктом дослідження є схожі правові норми, інститути, законодавчі акти» [2, с. 21]. За цим принципом ми зверталися до вивчення позитивного досвіду запобігання домашньому насильству в тих державах, котрі, як і Україна, належать до романо-германської (континентальної) правової сім'ї (Швейцарія, Італія, Франція тощо).

Безпосередньо дослідження зарубіжного досвіду запобігання та протидії домашньому насильству розпочнемо з аналізу законодавства Польщі, оскільки переважаючий пласт правових норм цієї держави, за своєю законодавчою конструкцією є найбільш наближеним (порівняно із законодавством інших європейських країн) до законодавства України [3]. Досвід Польщі демонструє приклад системного підходу до реагування на випадки домашнього насильства у якому задіяні різноманітні органи публічної адміністрації. Насамперед, зазначимо, що в країні створений Міжвідомчий комітет, який формується з представників центрів соціальної допомоги, муніципальних комісій, поліції, освіти, закладів охорони здоров'я, громадських організацій тощо [4]. Крім того, може створюватися окрема робоча група для розслідування випадку домашнього насильства. Однак проблема полягає в тому, що до роботи Міжвідомчого комітету відносно нечасто залучаються громадські об'єднання. Згідно статистики лише у 48% випадках, що суперечить рекомендаціям Стамбульської конвенції. Посилення співпраці з нерядовими організаціями дозволить посилити гнучкість системи. Згідно міжнародної статистики жертви насильства найбільше схильні звертатися до неурядових організацій, оскільки більше їм довіряють або бояться розголосу з боку державних органів [5; 6, с. 146].

Вивчення окремих положень КК Республіки Польща дозволяє стверджувати, що до обмежувальних заходів кримінально-правового характеру, що застосовуються до осіб, які вчинили домашнє насильство, зокрема, належать такі: «2a) заборона здійснення діяльності, пов'язаної з вихованням, лікуванням, освітою малолітніх або з опікою над ними; 2b) обов'язок утримуватися від перебування у визначених середовищах або місцях, заборона мати контакт з визначеними особами, заборона наближатися до визначених осіб або заборона залишати місце проживання без згоди суду; 2e) наказ залишити місце, що займається разом з потерпілим; 5) обов'язок компенсувати завдану шкоду. Згідно з § 1 ст. 41а КК Республіки Польща суд може винести рішення про обов'язок утримуватися особі від перебування у певних середовищах або місцях, заборону мати контакт з певними особами, заборону наближатися до певних осіб, заборону залишати місце проживання без згоди суду або наказ залишити місце, що займається разом із потерпілим у разі засудження особи за кримінальне правопорушення проти статевої свободи тощо. Обов'язок або заборона можуть бути пов'язані з обов'язком засудженого з'являтися до поліції чи іншого уповноваженого органу у визначених інтервалах часу. Призначаючи заборону наближатися до певних осіб, суд указує відстань до охоронюваних осіб, якої засуджений зобов'язаний дотримуватися (§ 4 ст. 41а КК Республіки Польща) [3].

Досить цікавим є досвід Польщі щодо запровадження так званої процедури «блакитних карток», яка носить головним чином профілактичний характер. Згідно цієї процедури, працівник поліції у разі виявлення домашнього насильства розпочинає процедуру «Блакитні карти» шляхом заповнення формуляра «А», в якому зазначає обставини справи. Якщо під час здійснення перевірки за викликом не має можливості

заповнити формуляр «Блакитна карта – А» у повному обсязі, то окремі частини можуть бути пізніше уточненими та доповненими дільничним, у присутності особи, яка виступає жертвою домашнього насильства. Поліцейський, який здійснює провадження, або інша посадова особа місцевої поліції роз'яснює потерпілій можливі подальші дії та надає їй необхідну інформацію для жертв домашнього насильства (так званий формуляр «Блакитна карта – В») [7].

На наш погляд, слід детально розглянути і досвід Австрії щодо боротьби з домашнім насильством, оскільки вона є першою країною в Європі, яка прийняла Закони направлені на запобігання та протидію відповідним правопорушенням. [8, с. 54]. Так, законотворчий досвід цієї країни зосереджує норми національного законодавства по запобіганню та протидії домашньому насильству в Цивільному та Правоохоронному кодексах (Enforcement Code) та спеціальному Акті служби безпеки. Водночас, в законодавстві Австрії є і спеціальний закон, – Акт про захист від насильства у сім'ї. Зазначеним законом передбачені регулювання процедур, пов'язаних з захистом жертви насильства від особи, яка його вчинила шляхом здійснення виселення кривдника і винесення щодо нього заборонного ордеру. Остання процедура віднесена до повноважень поліції. У разі порушення вимог заборонного ордеру винного притягають до адміністративної, а в разі відмови звільнити приміщення – до кримінальної відповідальності. Зауважимо, що навіть згода потерпілої особи не може бути підставою для відвідування домівки кривдником, щодо якого винесено заборонний ордер. Більше того, надання такої згоди жертвою насильства розглядається законодавцем як адміністративне правопорушення. Окрім того, законодавство Австрії передбачає процедури допомоги потерпілим, до надання яких залучаються так звані центри втручання, для яких, попри статус неурядових організацій передбачене бюджетне фінансування [8, с. 57; 9].

Відповідно до Закону Австрії поліція зобов'язана при кожному виїзді, пов'язаному з домашнім насильством, оцінити ситуацію і скласти деталізований протокол про те, що трапилось (§ 38 Закону про поліцію) [10]. Далі складається прогноз про можливу подальшу небезпеку. Якщо у процесі оцінки ситуації з'ясується, що є небезпека посягання на життя, здоров'я і свободу, то поліція зобов'язана особу, від якої виходить небезпека, негайно видалити з квартири (будинку) і винести їй заборону на прихід в квартиру, а якщо необхідно, оголосити також заборону з'являтися в її околицях протягом 10 днів. При цьому абсолютно неважливо, хто є власником квартири (будинку). Поліція має право примусово вилучити з квартири (будинку) будь-кого, від кого виходить серйозна небезпека для близьких або оточуючих, включно із самим власником житла.

В Німеччині з 1 січня 2002 року діє Закон «Про Захист від насильства в сім'ї» (Gewaltschutzgesetz). У німецькому законодавстві на той час вперше було закріплено положення про те, що насильницькі дії в домашніх умовах не є і не можуть бути приватною справою, а насильство однієї людини над іншою, навіть якщо воно відбувається за закритими дверима власної квартири (будинку), розглядається як суспільно небезпечне діяння, яке переслідується згідно із законом принципу, що відповідає закріпленому в ст. 6 Конституції Німеччини, про те, що шлюб і сім'я знаходяться під особливим захистом держави. Слід також відзначити, що дія Закону розповсюджується на осіб, які уклали шлюб; осіб, які спільно проживають без офіційно зареєстрованого шлюбу, а також для інших форм спільного проживання людей в одній квартирі (будинку) [11].

Німеччина має і достатньо потужний досвід організаційно-управлінського забезпечення боротьби з домашнім насильством. Насамперед, зазначимо, що важливим з позицій кваліфікованості розгляду справи про домашнє насильство є функціонування серед підрозділів кримінальної поліції так званих відділів уповноважених у справах про домашнє насильство [12]. З іншої сторони, в якості прикладу варто навести Берлінський проект втручання проти насильства у сім'ї, метою реалізації якого є координація діяльності всіх урядових та неурядових організацій, спрямованої на ефективний захист жінок від жорстокої поведінки та переслідування. Зазначений проект, передбачає створення та запровадження до змісту освіти закладів, які готують працівників поліції, спеціального курсу з проблематики протидії домашньому та гендерно обумовленому насильству.

Водночас, у розглянутій нами країні, після проведення комплексу заходів у сфері запобігання домашньому насильству, компетентні органи державної влади, із залученням громадськості, проводять аналіз ефективності вказаних заходів, за такими критеріями:

інформативність зазначеного заходу у сфері запобігання домашньому насильству (наскільки вказаний захід виявився інформативним та насиченим інформацією щодо домашнього насильства);

зміни у кількості звернень щодо фактів у сфері домашнього насильства після проведення вказаного заходу (при цьому не завжди збільшення кількості звернень свідчить про неефективність вказаного заходу, а навпроти свідчить про те, що вказаний захід повипливав на зменшення латентності зазначених проявів);

відношення та оцінка суспільства до того чи іншого заходу запобігання домашньому насильству (до порядку та форми його проведення, оцінка ефективності тощо). Відповідно на підставі вказаної оцінки робиться подальший висновок про доцільність проведення такого заходу (групи заходів) в подальшому чи ні. За допомогою проведення вказаного опитування та оцінки кожного конкретного заходу (групи заходів) у сфері запобігання домашньому насильству робиться висновок про доцільність його запровадження та вчинення в подальшому, що в свою чергу також робить діяльність у сфері запобігання домашньому насильству більш ефективною [13, с. 5]. З огляду на вказаний досвід Німеччини, а також на необхідність проведення



оцінки ефективності кожного заходу (групи заходів) у сфері запобігання домашньому насильству, вважаємо за необхідне запровадження подібної процедури і в Україні. Для відповідних цілей, необхідно доповнити ст. 19 Закону України «Про запобігання та протидію домашньому насильству» новою ч. 4, яку пропонуємо викласти у наступній редакції: «4. Спеціально уповноважений суб'єкт, у сфері запобігання та протидії домашньому насильству, не рідше одного разу на пів року проводить оцінку ефективності проведених заходів у сфері запобігання домашньому насильству».

Проблема домашнього насильства є актуальною і для Франції. Невтішні статистичні дані змушують керівництво держави вживати кардинальних заходів для викорінення негативних тенденцій у сімейно-побутовій сфері. Дослідження причин несприятливої ситуації у загалом благополучній Франції показує, що головними причинами високого стану домашнього насильства є: відбиток патріархальних стереотипів домінування чоловіка у сім'ї, що особливо яскраво виявляється у традиційно мультикультурній та відкритій до імміграції країні.

Визнаючи недостатність заходів та недосконалість системи протидії домашньому насильству указом Президента Франції № 2013-07 від 03.01.2013 року було створено Міжвідомчу комісію щодо захисту жінок від насильства і боротьби з торгівлею людьми. Метою цього є: збір та аналіз інформації, що стосується насильства щодо жінок; оцінка заходів, пов'язаних з насильством щодо жінок, які проводяться національними і місцевими підрозділами служби з прав жінок та рівності, а також діяльності державних і приватних суб'єктів, що беруть участь у боротьбі проти насильства; розробка, спільно з профільними міністерствами плану підвищення кваліфікації з питань насильства щодо жінок фахівців, залучених до протидії домашньому насильству (передусім органів охорони здоров'я, поліції, освіти) [14].

Безпосередньо характеризуючи ефективні практики французької поліції щодо реагування на факти домашнього насильства, відзначимо їх взаємодію з «гарячою мобільною лінією», що дозволяє оперативного прибувати на місце конфлікту; правові можливості невідкладного вилучення агресорів з сімейних помешкань; використання за рішенням суду електронних GPS-браслетів, які передають до поліції сигнал тривоги при наближенні агресора до певного місця або за сигналом потерпілої особи. Для ефективної комунікації підрозділів поліції на попередження та протидію домашньому насильству з недержавними інституціями які надають соціальні послуги у цій сфері, на спеціалізованому сайті французького уряду розміщена інтерактивна карта Франції, на якій узагальнені контактні дані зазначених громадських об'єднань [15, с. 200].

Для захисту прав у Франції дітей існує ювенальний суд. До сфери його повноважень відноситься призначення консультацій, що проводяться фахівцями з питань виховання, направлення дитини до спеціальної установи (шкільний інтернат, притулок) або до приватних осіб (родичів і третіх осіб), яким можна довірити дитину. При цьому батьки зберігають право на дитину та можуть за дозволом суду її відвідувати. Однак суд може обмежити або позбавити батьківських прав кривдників, притягнути їх до відповідальності й застосувати кримінальні санкції, якщо ситуація відзначається небезпечним характером для дитини [16, с. 170].

Для забезпечення боротьби поліції з домашнім насильством запровадили електронний моніторинг таких випадків за допомогою спеціальних пристроїв відслідковування [14]. Використання цих пристроїв дозволяє контролювати виконання кривдником обмежень, установлених щодо нього судом, підтримувати зв'язок між кривдником (а іноді й постраждалим) і фахівцем спеціалізованого контролінгового центру для захисту потерпілих від домашнього насильства [17, с. 36; 18].

Досвід Франції з цього приводу є дуже цінним з огляду на їх приклад інформаційного забезпечення працівників поліції, які здійснюють протидію проявам домашнього насильства, а також в «електронному» контролі кривдників та захисті потерпілих осіб [11]. Зважаючи на військово-економічні проблеми нашої країни, а також на відносно низькі обсяги бюджетних асигнувань, на даний час важко говорити про 100 % забезпечення правоохоронних органів електронними засобами контролю кривдників, розробки систем спостереження за ними, у випадку наявності відповідного обмежувального припису. Разом з цим, цілком можливим, з технічної точки зору, розміщення у помешканнях, у яких проживає потерпіла від домашнього насильства «тривожних кнопок». Вказані кнопки будуть направляти сигнал після їх натискання на пульт чергового підрозділу «102», який буде слугувати своєрідним «повідомленням» про те, що відносно потерпілої особи знову вчиняється домашнє насильство або ж кривдник порушив умови обмежувального припису [19, с. 207–208].

Варто додати, що подібні «тривожні кнопки» у вигляді мобільних додатків вже впроваджену у практичну діяльність користувачів смартфонів в Україні. Однак у ситуації з домашнім насильством вони не завжди доводять свою ефективність. Позаяк, часто телефон потерпілої знаходиться у руках кривдника. Саме тому, на наш погляд, «повідомлення» натисканням «тривожної кнопки», розташованої у помешканні потерпілої особи, допоможе значно скоротити час на повідомлення Національної поліції про факт домашнього насильства та реагування відповідних її підрозділів, що в свою чергу скоротить вірогідність настання тяжких наслідків від проявів домашнього насильства.

**Висновки.** Сьогодні доводиться визнати перспективним для впровадження наукові й практичні здобутки зарубіжних країн щодо запобігання домашньому насильству, зокрема, необхідне перейняття досвіду у частині запровадження заходів спрямованих на матеріально-технічне, фінансове, кадрове забезпечення



у боротьбі з домашнім насильством; активне здійснення віктимологічного запобігання, проведення з жертвами реабілітаційної роботи; упровадження заходів ситуаційного запобігання; залучення до профілактичної роботи широких верств населення; налагодження координації між суб'єктами запобігання домашньому насильству; а також вжиття заходів щодо запобігання корупції в правоохоронних органах та судових інстанціях тощо.

В Україні наразі, головним нормативно-правовим актом у досліджуваній сфері є вже застарілий Закон «Про запобігання та протидію домашньому насильству», із розбалансованістю норм та їх суперечністю, що не дає змоги вирішувати низку питань із запобігання домашньому насильству, зокрема, в умовах воєнних дій на території України, а відсутність комплексної національної концепції запобігання домашньому насильству, неузгодженість загальнодержавних, регіональних, галузевих державних цільових програм профілактики кримінальних правопорушень за відповідним напрямком, не сприяють запобіганню таким кримінально-протиправним проявам, в той час коли боротьба з домашнім насильством, перетворилася на глобальну світову проблему. Застосувавши поняття «запобігання» і «протидія», законодавець визначив вектор спрямованості кримінологічної політики, в межах якого слід розуміти, як направленість не тільки на ліквідацію негативного результату, який виникає внаслідок прояву домашнього насильства, а й запровадження ідеології нетерпимості до самого явища, викорінення вказаного феномену із життя суспільства та запровадження заходів освітнього характеру спрямованих на підвищення правової культури населення, з метою протистояння деструктивним проявам. Тому важливою передумовою забезпечення ефективної боротьби з домашнім насильством є створення ефективної (дієвої) нормативно-правової бази, зокрема, наголошено, що вже назріла потреба у розробці та прийнятті нового Закону України відповідної спрямованості, у якому (за прикладом Німеччини) має бути передбачена і процедура проведення оцінки ефективності кожного заходу (групи заходів) у сфері запобігання домашньому насильству. Для реалізації вказаних положень необхідно у відповідному підзаконному нормативно-правовому акті, поряд із визначенням порядку та особливостей проведення заходів у сфері запобігання домашньому насильству, визначити орган, який буде проводити моніторинг ефективності таких заходів, а також критерії для проведення вказаного моніторингу.

#### Список використаних джерел:

1. Литвинов О. М. Соціально-правовий механізм протидії злочинності в Україні : монографія. Харків : Вид-во ХНУВС, 2008. 446 с.
2. Пузирьов М. С. Порівняльний аналіз виконання покарання у виді позбавлення волі на певний строк в Україні та зарубіжних країнах: монографія. Київ: ВД «Дакор», 2018. 514 с.
3. Яценко А. М. Обмежувальні заходи, що застосовуються до осіб, які вчинили домашнє насильство: порівняльний аналіз кримінального законодавства України й окремих Європейських країн. *Вісник кримінологічної асоціації України*. 2018. № 2 (19). С. 35–45.
4. Школьніков І. Протидія насильству в сім'ї: досвід Польщі. URL: [http://elar.naiu.kiev.ua/bitstream/123456789/5856/1/%d0%9f%d0%a0%d0%90%d0%92%d0%9e%d0%92%d0%86%20%d0%a0%d0%95%d0%a4%d0%9e%d0%a0%d0%9c%d0%98\\_p151-154.pdf](http://elar.naiu.kiev.ua/bitstream/123456789/5856/1/%d0%9f%d0%a0%d0%90%d0%92%d0%9e%d0%92%d0%86%20%d0%a0%d0%95%d0%a4%d0%9e%d0%a0%d0%9c%d0%98_p151-154.pdf)
5. Kodeks karny. Ustawa z dnia 19 kwietnia 1969 r. URL: <https://www.prawo.pl/akty/dz-u-1969-13-94,16787601.html>
6. Сікан О. М. Сім'я як об'єкт кримінально-правової охорони: дис. ...док. філософ. 081.Одеса. 2023. 264 с.
7. Prévenir et combattre les violences faites aux femmes : un enjeu de société: Loidu 6 août 2012. URL: [http://www.senat.fr/rap/r17-564/r17-564\\_mono.html](http://www.senat.fr/rap/r17-564/r17-564_mono.html)
8. Самарай Л. В. Кримінологічні засади запобігання кримінальній агресії в сім'ї: дис. ...канд. юрид. наук: 12.00.08. Київ. 2013. 231 с.
9. Die Wiener Interventionsstelle gegen Gewalt in der Familie. URL: <https://www.interventionsstelle-wien.at>
10. Bundesgesetz über die Organisation der Sicherheitsverwaltung und die Ausübung der Sicherheitspolizei (Sicherheitspolizeigesetz – SPG) (NR: GP XVIII RV 148 AB 240 S. 41. BR: 4119 AB 4122 S. 545.) StF: BGBl. № 566/1991.
11. Скакун І. В. Проблемні питання адаптації законодавства України у сфері протидії домашньому насильству до законодавства ЄС. *Нові завдання та напрями розвитку юридичної науки у XXI столітті: матеріали міжнар. наук.-практ. конф. (Одеса, 18–19 січ. 2019 р.)*. Одеса: ГО «Причорноморська фундація права», 2018. С. 67–70.
12. Gesetz zum zivilrechtlichen Schutz vor Gewalttaten und Nachstellungen (Gewaltschutzgesetz – GewSchG). URL: [www.gesetze-im-internet.de/gewschg/BJNR351310001.html](http://www.gesetze-im-internet.de/gewschg/BJNR351310001.html)
13. Prof. Dr. Luise Greuel. Evaluation von Maßnahmen zur Verhinderung von Gewalteskalationen in Paarbeziehungen bis hin zu Tötungsdelikten und vergleichbaren Bedrohungsdelikten. Für die Projektgruppe. 2010. 274 с.
14. La mission interministérielle de protection des femmes contre les violences et de lutte contre la traite des êtres humains. URL: <http://stop-violences-femmes.gouv.fr/-La-mission-interministerielle-de-91-.html>
15. Білас А. І. Суб'єкти правоохоронної діяльності країн Європейського Союзу: теоретичні та практичні аспекти. *Науковий вісник Національної академії внутрішніх справ*. 2015. № 3. С. 198–208.

16. Горбова Г. О. Адміністративно-правове регулювання протидії насильству в сім'ї: дис. ...канд. юрид. наук: 12.00.07. Київ. 2016. 239 с.

17. Практичне право: на попередження насильства в сім'ї : пілотний інтерактивний курс : навч. посіб. / А. О. Галай, В. О. Галай, В. В. Муранова, Н. В. Федоровська. Київ : ГО «Київський правозахисний альянс», 2016. 100 с.

18. Domestic Violence Relevant Legislation. URL: [http://www.eucpn.org/poldocs/PL\\_DV\\_legislation.pdf](http://www.eucpn.org/poldocs/PL_DV_legislation.pdf)

19. Скакун І. В. Адміністративно-правові засади діяльності Національної поліції України щодо протидії домашньому насильству: дис. ...докт. філософ: 081 – Право. Київ. 2020. 248 с.

**О. П. Бондарчук**, кандидат економічних наук,  
докторант кафедри публічного та приватного права  
Університет митної справи та фінансів

## ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЗАХИСТУ СОЦІАЛЬНИХ ПРАВ ЛЮДИНИ: МІЖНАРОДНІ СТАНДАРТИ

Метою статті визначено здійснення характеристики забезпечення захисту соціальних прав людини як змісту адміністративно-процесуальних правовідносин. Автором підкреслюється наявність проблеми проявів бюрократизації надання адміністративних процедур у сфері соціального забезпечення. Автором встановлено, що реалізація задач соціальної держави пов'язується із досягненням соціального діалогу не лише між роботодавцем та працівником, але і передусім між державою і людиною. З'ясовано, що принципами здійснення соціального діалогу відповідно до чинного законодавства України є: принцип законності та верховенства права; принцип репрезентативності і правоможності сторін та їх представників; принцип незалежності та рівноправності сторін; принцип конструктивності та взаємодії; принцип добровільності та прийняття реальних зобов'язань; принцип взаємної поваги та пошуку компромісних рішень; принцип обов'язковості розгляду пропозицій сторін; принцип пріоритету узгоджувальних процедур; принцип відкритості та гласності; принцип обов'язковості дотримання досягнутих домовленостей; принцип відповідальності за виконання прийнятих зобов'язань. Автором підтримано висновок про те, що запровадження концепції людиноцентризму вимагає розбудови держави на засадах сервісності та служінням суспільству. Встановлено, що Загальною Декларацією прав людини визнано рівність всіх перед законом. Підкреслено, що деталізація прав людини відбувається у Міжнародному пакті про громадянські і політичні права та Міжнародному пакті про економічні, соціальні і культурні права 1966 року. При цьому зроблено висновок, що Міжнародний пакт про громадянські і політичні права та Міжнародний пакт про економічні, соціальні і культурні права 1966 року відносяться до актів-стандартів, що не визначають механізму захисту прав, але встановлюють їх цінність для сучасного суспільства та держави. Обґрунтовано висновок, що закріплення соціальних прав особи на міжнародному відносіється до системи гарантій забезпечення права людини на фізичне буття; зроблено наголос, що міжнародно-правовий рівень регулювання соціальних прав особи не передбачає деталізації процесів захисту; вироблення національних механізмів їх реалізації покладається на внутрішньодержавні інституції та інструменти публічного адміністрування.

Ключові слова: адміністративно-правові відносини, адміністративно-процесуальні відносини, держава, концепція, людиноцентризм, міжнародно-правове регулювання, принципи, соціальна держава, соціальний діалог, цінність.

### **O. P. Bondarchuk. Ensuring the protection of social human rights: international standards**

The purpose of the article is to define the characteristics of social dialogue as a principle of building administrative legal relations. The author emphasizes the problem of manifestations of bureaucratization in the provision of administrative procedures in the field of social security. The author has established that the implementation of the tasks of the social state is linked to the achievement of social dialogue not only between employer and employee, but primarily between the state and the individual. It has been established that the principles of social dialogue in accordance with the current legislation of Ukraine are: the principle of legality and the rule of law; the principle of representativeness and competence of the parties and their representatives; the principle of independence and equality of parties; the principle of constructiveness and interaction; the principle of voluntariness and the acceptance of real obligations; the principle of mutual respect and search for compromise solutions; the principle of mandatory consideration of proposals from the parties; the principle of priority of conciliation procedures; the principle of openness and transparency; the principle of obligatory compliance with the agreements reached; the principle of responsibility for the fulfillment of accepted obligations. The author concluded that achieving the principles of building social dialogue defined in Art. 3 of the Law of Ukraine dated December 23, 2010 No. 2862-VI requires a revision of the subject of administrative-legal relations and requires its understanding as a certain set of social relations between the state and the individual, where the basis is the introduction of the idea of understanding a person as the highest social value, which should be the vector to determine the vectors of development of society. It is emphasized that the achievement of social dialogue is in correlation with the implementation of the concept of "human-centrism", based on the recognition of the individual as the highest social value; a person should be recognized as the center of the universe, state activity and interaction of society. The author supports the conclusion that the introduction of the concept of human-centrism requires the development of the state based on service and service to society. The author substantiates that the revision of the subject and content of administrative-legal and administrative-procedural legal relations requires being based not only on the comprehensive implementation of the concept of "human-centrism," but also on its symbiosis with the concept of social dialogue as a concept of mutual social responsibility and support for the state, individual and society.

Key words: administrative-legal relations, administrative-procedural relations, state, concept, human-centrism, principles, social state, social dialogue, value.

**Постановка проблеми.** Проголошення правової і незалежної держави вимагає перегляду світоглядних підходів до встановлення змісту правовідносин між людиною та державою, державою та суспільством, суспільством та людиною. Захист прав і свобод людини є тим концептом, що завжди буде притягувати дослідницьку увагу науковців та практиків. В Україні діє доволі значний «масив» наукових публікацій з питань пошуку відповідей на проблематику реалізації та захисту прав і свобод людини в цілому, і зокрема, - у соціальній сфері. Соціальні права особи складають вагомий обсяг у встановленні змісту правового статусу людини; реалізація таких прав відноситься до системи гарантій власне реалізації права особи на фізичне буття. Соціальні права та їх реалізація – це права, які допомагають людині здолати тяжкі життєві обставини (наприклад, втрата працездатності порушує механізм для нарахування відповідних виплат соціального забезпечення). Відтак пошук напрямів забезпечення ефективності їх реалізації залишається актуальним та затребуваним.

**Стан наукової розробки проблеми.** Питання реалізації соціальних прав в межах трудових відносин досліджувались у публікаціях Н.Б. Болотіної [1], І.В. Венедіктовою [2], Л.Ф. Купіної [3] та ін.; в сфері адміністративно-правових відносин – у працях Ю.О. Лєгези, Л.О. Золотухіною [4] та іншими вченими. З точки зору конституційно-правового регулювання питання регулювання соціального діалогу здійснено у публікаціях Н.В. Мішиної [5], О.М. Баймуратова [6] та інших. В цілому варто відмітити, що спостерігається зростання рівня дослідницької уваги до проблеми реалізації та захисту соціальних прав, але такі дослідження характеризуються певною фрагментарністю підходів та вимагають здійснення узагальнення, що посилюється процесами зародження концепції соціоцентризму.

**Метою статті** є характеристика забезпечення захисту соціальних прав людини з точки зору встановлення міжнародних стандартів.

**Виклад основного матеріалу.** Зародження ідеї соціальних прав та інтересів можливо умовно поєднати із філософськими трактатами ще часів Давньої Греції. Наприклад, у публікаціях Протагор (481-411 р. до н.е.) було висловлено міркування, що людина та її інтереси є мірою визначення змісту діяльності держави [7, с.105].

Концепція природних прав в цілому, і соціальних прав як її складової була розвинена у працях філософів Нового часу, зокрема, у працях Ж.-Ж. Руссо та інших, де головною ідеєю було здійснення не лише визначення їх змісту, але і пошуку ефективних засобів їх захисту [7, с.105]. Дж. Локк зазначав, що здійснення захисту соціально-економічних прав особи має базуватися на реалізації інституту права приватної власності [8, с. 61].

В умовах сучасних науково-практичних публікацій висловлюються міркування про те, що функціонування соціального устрою є не лише частиною правової системи держави, а і відноситься до змісту розуміння взагалі розвитку людства, а отже має певний глобалізаційний характер [9, с. 14].

Якщо звернутися до історії формування вчень про суб'єктивні права особи, то соціально-економічні права відносяться до так званого другого покоління прав, потреба у захисті яких назріла після успішного формулювання концепту захисту громадянських та політичних прав особи, що сформувалось за часів буржуазних революцій [10, с.137]. Однією із перших соціальних прав визнала Німеччина шляхом ухвалення у 1881 році Маніфесту німецького кайзера, що передбачало запровадження систему соціального страхування. Положення зазначеного Маніфесту були у подальшому відображені у Конституції 1919 р., де також були зазначені засади здійснення права особи на працю. Варто відзначити, що навіть у радянських конституціях відбувалось закріплення системи соціально-економічних прав [11]. Однак нормативне закріплення не означає безумовне виконання, нажаль. До системи гарантій забезпечення реалізації та захисту соціальних прав особи необхідно віднести ухвалення Загальної декларації прав людини 10 грудня 1948 року [12], Міжнародного пакту про громадянські і політичні права [13] та Міжнародного пакту про економічні, соціальні і культурні права 1966 року [14].

Загальною Декларацією прав людини визнано рівність всіх перед законом. Деталізація прав людини відбувалась у Міжнародному пакті про громадянські і політичні права та Міжнародному пакті про економічні, соціальні і культурні права 1966 року. Але дані акти відносяться до актів-стандартів, що не визначають механізму захисту прав, але встановлюють їх цінність для сучасного суспільства та держави.

**Висновок.** Закріплення соціальних прав особи на міжнародному відноситься до системи гарантій забезпечення права людини на фізичне буття. Але при цьому міжнародно-правовий рівень регулювання соціальних прав особи не передбачає деталізації процесів захисту; вироблення національних механізмів їх реалізації покладається на внутрішньодержавні інституції та інструменти публічного адміністрування.

#### Список використаних джерел:

1. Болотіна Н. Б. Право соціального захисту: становлення і розвиток в Україні. К.: Знання, 2005.
2. Венедіктова І.В. Цивільно-правовий захист прав особистості при здійсненні медичної діяльності. Матеріали наук.-практ. конф. Харків : ХМАПО, 2006. С. 5–7
3. Купіна Л.Ф. Соціальні та економічні чинники, які формують умови ефективності норм трудового права. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2018. Вип. 2. С. 93-96
4. Лєгеза Ю.О., Золотухіна Л.О. Досягнення балансу публічного та приватного інтересів у сфері соціального забезпечення населення України: реалії та перспективи правового регулювання. *Вісник Запорізького національного університету. Юридичні науки*. 2020. №2. С. 85-91.



5. Mishyna N. V. Decentralization: European court of human rights' judgements implementation. *Наукові праці Національного університету «Одеська юридична академія»*. Одеса, 2023. Т. 32. С. 94-99. <http://naukovipraci.nuoua.od.ua/arhiv/tom32/11.pdf>

6. Баймуратов М.О. До питання про вибір національної моделі місцевого самоврядування. *Публічне право*. 2015. №3. С. 57-65.

7. Історія вчень про державу і право : підручник / за ред. проф. Г. Г. Демиденка, проф. О. В. Петришина. Х. : Право, 2009. 256 с.

8. Локк Джон. Два трактата о правлении. Соч. : в 3-х т. / Локк Джон; ред. и авт. вступ. ст. И. С. Нарский. Москва : Мысль, 1985. Т. 1. 621 с.

9. Колодій А. М. Права людини і громадянина в Україні : навч. посіб. К. : Юрінком Інтер, 2003. 336 с.

10. Веприцький Р.С. Соціально-економічні права: до визначення правової природи. *Форум права*. 2008. №2. С. 32-37

11. Конституція УРСР 1919 року. URL.: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/n0001316-19#Text> (втратила чинність)

12. Загальна декларація прав людини, прийнята і проголошена резолюцією 217 А (III) Генеральної Асамблеї ООН від 10 грудня 1948 року. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995\\_015#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_015#Text)

13. Міжнародний пакт про громадянські і політичні права (прийнято 16 грудня 1966 року Генеральною Асамблеєю ООН). URL.: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995\\_043#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_043#Text)

14. Міжнародний пакт про економічні, соціальні і культурні права (прийнято 16 грудня 1966 року Генеральною Асамблеєю ООН). URL.: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995\\_042#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_042#Text)

**O. V. Hladii**, candidate of legal sciences, doctoral student  
of the department of private and public law  
University of Customs and Finance

### THE CONCEPT OF ADMINISTRATIVE PROCEDURAL RELATIONS AND THE CATEGORY “INTEREST”

*The article is devoted to the issue of establishing the essence of the category “administrative procedural legal relations” in their relationship with the category “interest”. The author defines the place of administrative procedural legal relations in the system of legal relations. The author focuses on the functional content of the administrative procedural legal relationship. The priority of such a function of legal regulation as the security function performed by administrative procedural legal relations is noted. It has been determined that the main aspects of the protective function of legal regulation include the protection of rights and freedoms, ensuring law and order, protection against abuse of power, and balancing private and public interests. It is concluded that the essence of the administrative procedural legal relationship is expressed in their ability to regulate the sphere of public administration, to establish social dialogue between the authorities, the population, the state and business. It has been determined that social management is a set of actions, processes and practices aimed at organizing and implementing policies and programs in the field of social justice, public well-being and social performance. It is argued that the main components of social management are: the formulation and development of policies, including the analysis of public problems, the determination of priorities and goals, as well as the creation of policies and programs aimed at solving these problems; implementation of programs and projects, which includes the allocation of resources, organization of activities and involvement of executive bodies to implement specific measures; monitoring and evaluation, which includes collecting data, analyzing results and adjusting strategies in accordance with identified problems and challenges; cooperation and partnership to ensure more efficient and balanced activities.*

*Key words: administrative-procedural legal relationship, signs, concept, public administration, public interest, social management.*

#### **O. V. Hladii. Поняття адміністративно-процесуальних правовідносин та категорія «інтерес»**

*Стаття присвячується питання встановлення сутності категорії «адміністративно-процесуальні правовідносини» у їх співвідношенні із категорією «інтерес». Автором визначено місце адміністративно-процесуальних правовідносин в системі правовідносин. Автором зроблено акцент на функціональному змісті адміністративно-процесуальних правовідносин. Наголошується на пріоритетності такої функції правового регулювання як охоронна функція, що виконується адміністративно-процесуальними правовідносинами. Визначено, що основні аспекти охоронної функції правового регулювання включають: захист прав і свобод, забезпечення правопорядку, захист від зловживань владою, збалансування приватних та публічних інтересів. Зроблено висновок, що сутність адміністративно-процесуальних правовідносин виявляється у їх здатності врегулювати сферу публічного управління, налагодити соціальний діалог між владою, населенням, державою та бізнесом. Визначено, що соціальне управління є комплексом дій, процесів і практик, спрямованих на організацію та впровадження політик і програм у сфері соціальної справедливості, громадського благополуччя і соціальної діяльності. Аргументовано, що основними складовими соціального управління є: формулювання і розробка політик, що включає в себе аналіз суспільних проблем, визначення пріоритетів та цілей, а також створення політик і програм, спрямованих на вирішення цих проблем; реалізацію програм і проектів, що включає виділення ресурсів, організацію діяльності і залучення виконавчих органів для здійснення конкретних заходів; моніторинг і оцінка, що включає збір даних, аналіз результатів і коригування стратегій у відповідності до знайдених проблем і викликів; співробітництво і партнерство, що сприяє забезпеченню більш ефективної та збалансованої діяльності.*

*Ключові слова: адміністративно-процесуальні правовідносини, ознаки, поняття, публічне управління, публічний інтерес, соціальне управління.*

**Formulation of the problem.** Legal relations are relationships between legal entities that are based on legal norms. Legal relations can cover relations between individuals, organizations, the state and other entities regulated by laws and other regulations. The process of legal regulation involves the creation of legal norms and mechanisms for their application to ensure order and justice in society. This includes the creation of laws, regulations, the judicial system and other instruments to regulate legal relations. Legal regulation is aimed at achieving justice in society.

This means ensuring equality and protection of the rights of every citizen, as well as a balance between private and public interests. Law attempts to resolve conflicts and resolve disputes based on law and justice. The effectiveness of legal regulation is determined by the ability of the legal system to resolve specific public problems and conflicts. This includes speed and accessibility of judicial procedures, clarity and stability of legal rules, and the ability to adapt to changes in society. Legal regulation influences social development, creating conditions for economic growth, innovation, social stability and other aspects of development. It also helps to maintain the rights and freedoms of citizens, which contributes to the general welfare.

The theory of legal relations and their essence are the subject of scientific research in jurisprudence and the sociology of law. The study of these issues helps to understand the nature of law and contributes to the improvement of the legal system. It is generally accepted that the legal system is divided into areas of substantive law and areas of procedural law, where the latter perform the function of protecting the interests of a social person, and therefore belong to the mechanism for guaranteeing human rights and freedoms. The study of the content and criteria for the classification of legal relations in general, and in particular administrative procedural relations, does not lose its relevance and is necessary to establish criteria for the effectiveness of their implementation.

**The state of scientific development of the problem.** Establishing the content and system of administrative-procedural legal relations is one of the most urgent problems that concern both practitioners and scientists. It is appropriate to single out the scientific publications of such scientists as V. B. Averyanov [1], Y. P. Bityak [2], R. A. Kalyuzhny [3], Yu. O. Legeza [4], and others. At the same time, there is a variety of approaches to understanding the category of «administrative-procedural legal relations», which complicates the study of their content, but does not exclude such possibilities.

The *purpose* of the article is to formulate the concept of administrative-procedural legal relations and establish their functional content.

**Presenting main material.** Administrative and procedural legal relations are a type of legal relationship. The content and essence of administrative-procedural legal relations should be considered in the aspect of implementing the protective function of legal regulation. One of the main functions of legal regulation is the protective function. This function is aimed at ensuring the protection of the rights and interests of citizens, enterprises, organizations and society as a whole. The main aspects of the protective function of legal regulation include: protection of rights and freedoms, maintenance of law and order, protection against abuse of power, balancing of private and public interests. Legal regulation creates laws and norms that guarantee the protection of basic human rights and freedoms. This includes the right to life, freedom of expression, right to property, right to a fair trial and others. By giving legal status to these rights, the legal system ensures their protection from violations.

Legal regulation establishes norms and rules of behavior that contribute to the preservation of law and order in society. This means preventing and countering violations of the law, as well as maintaining law and order through law enforcement agencies, the police, and the court system.

Legal regulation sets limits for authorities and other subjects of power to prevent abuse of power. This helps to avoid authoritarianism and ensure a balance between the rights of citizens and the authorities. Legal regulation regulates economic relations, ensuring compliance with contracts and competition rules. It also protects the rights of enterprises and citizens in the field of property, intellectual property and other aspects of business.

The protective function of legal regulation plays a key role in ensuring justice, law and order, and protecting the rights and interests of various subjects of society. It contributes to the creation of a stable and harmonious society, where the rights and duties of citizens are respected in accordance with the law.

Summing up, legal regulation is an important component of society, and its effectiveness determines the degree of justice and harmonious development of society. Scientific research in the field of law helps to improve this system and ensure its compliance with the tasks and needs of modern society.

V. V. Kopechikov emphasizes that the essence of legal relations lies in their ability to normalize social relations and regulate the interaction of participants in social life [5, p. 152]. The normalization of social (public) legal relations should take place in all spheres of human life and the functioning of the state, legal regulation is therefore a universal tool of influence [6, c. 92].

Administrative-procedural legal relations are characterized by such features as: the special basis of their occurrence is the public-administrative sphere; the subject of regulation - disputes arise in connection with the use of objects of state, communal and other forms of ownership [7].

It should be noted that the right is realized through the adoption of regulations, and then the implementation of legal relations requires standardization [8, p. 47]. Thus, the implementation of administrative-procedural relations, as V. Galunko notes, requires their standardization. It is the normalization of relationships that allows us to establish the degree of possible procedural activity of an individual [9, p. 143–146]. A similar approach is supported in the studies of Kolpakov and Kuzmenko, where it is noted that legal relations cannot take place unless they are properly regulated [10, p. 172–175].

Thus, administrative procedural legal relations must be understood through their public management content [11, p. 57]. Kharitonova notes that the essence of administrative legal relations is revealed through the formation of the management sphere and contributes to the establishment of public order, while administrative procedural relations also perform the function of preventing violations and are a guarantee of the implementation of the compensatory function [12, p. 193].

**Conclusion.** Thus, the essence of the administrative-procedural legal relationship is expressed in their ability to regulate the sphere of public administration, to establish social dialogue between the authorities, the population, the state and business. Social governance is a set of activities, processes and practices aimed at organizing and implementing policies and programs in the areas of social justice, public welfare and social performance.

The main components of social management are: the formulation and development of policies, including the analysis of public problems, the determination of priorities and goals, and the creation of policies and programs

aimed at solving these problems; implementation of programs and projects, which includes the allocation of resources, organization of activities and involvement of executive bodies to implement specific measures; monitoring and evaluation, which includes collecting data, analyzing results and adjusting strategies in accordance with identified problems and challenges; cooperation and partnership to ensure more efficient and balanced activities; ensuring social justice and equality; public participation and openness, requiring an appropriate level of legal activity and involvement in the implementation of social programs; ensuring efficiency and effectiveness, because social management should be focused on achieving specific results and solving social problems. Social administration should promote equal opportunities and rights for all citizens, regardless of their race, gender, age, class, disability and other characteristics. It should help solve problems of social inequality and discrimination [12, p. 6].

Thus, administrative-procedural relations are implemented through a certain set of procedural and procedural norms, forming a mechanism for compensating for violated rights in the field of public administration.

#### References:

1. Адміністративне право України. Академічний курс: Підручник: У двох томах: Том 1. Загальна частина / Ред. колегія: В.Б. Авер'янов (голова). К.: Вид-во «Юридична думка», 2004. 584 с.
  2. Правова система України: історія стан та перспективи: Т. 2: Конституційні засади правової системи України і проблеми її вдосконалення / за заг. ред. Ю.П. Битяка. Харків: Право, 2008. 576 с.
  3. Калюжний Р. А. Публічний інтерес в адміністративному праві. URL: <http://er.nau.edu.ua/bitstream/NAU/26547/1/Публічний%20інтерес%20у%20адміністративному%20праві.pdf>
  4. Легеза Ю.О. Функції держави як зміст її сутності. *Науковий вісник Дніпроп. держ. ун-ту внутр. справ*. 2012. № 2. С. 68–75.
  5. Загальна теорія держави і права: навч. посібник / А. М. Колодій [та ін.] ; ред. В. В. Копейчиков ; Національний педагогічний ун-т ім. М.П. Драгоманова. К. : Юрінком Інтер, 1998. 17 с.
  6. Костицький М. В. Філософські та наукознавчі проблеми юриспруденції (як науково-практичного комплексу) та окремих галузей юридичної науки. Філософські та методологічні проблеми права. 2013. № 1–2. С. 3–10
  7. Кукурудз Р.О. Адміністративно-юрисдикційний процес – сфера об'єктивізації інституту апеляції. *Митна справа*. 2009. № 5 (частина 2). С. 20-25.
  8. Цивільне процесуальне право України: Підручник / [Бичкова С.С., Бірюков І.А., Бобрик В.І. та ін.]; За заг ред. С.С. Бичкової. – К.: Атіка, 2009. – 760 с.
  9. Галуцько В.В., Курило В.І., Короед С.О. та ін. Адміністративне право України. Т.1. Загальне адміністративне право: навчальний посібник / [В.В. Галуцько, В.І. Курило, С.О. Короед, О.Ю. Дрозд, І.В. Гиренко, О.М. Єшук, І.М. Риженко, А.А. Іванишук, Р.Д. Саунін, І.М. Ямкова]; за ред. проф. В.В. Галуцька. Херсон: Грінь Д.С., 2015. 272 с.
  10. Колпаков В.К., Кузьменко О.В. Адміністративне право України: підручник. В.К. Колпаков, О.В. Кузьменко. К. : Юрінком Інтер, 2003. 544 с.
  11. Адміністративне право : підручник / Ю. П. Битяк (кер. авт. кол.), В. М. Гаращук, В. В. Богуцький та ін. ; за заг. ред. Ю. П. Битяка, В. М. Гаращука, В. В. Зуй. Х. : Право, 2010. 624 с.
- Харитоновна О. І. Адміністративно-правові відносини: концептуальні засади та правова природа: дис. на здобуття наук. ступеня д-ра юрид. наук : 12.00.07. Одеса, 2004. 435 с.



**Ye. V. Zhadan**, post-doctor student of the department  
of public law and private law  
University of Customs and Finance

## REGULATORY AND LEGAL CONTENT OF THE REGIONAL ENVIRONMENTAL POLICY

*The research methodology consists in the use of a system of general philosophical, general scientific and special scientific methods of cognition, where the method of philosophical dialectics is singled out as the main research method. The purpose of the article is to define the concept of environmental safety as a component of regional environmental policy. It was determined that an important part of the implementation of the regional environmental policy is the provision of a rational approach to the use of natural resources, it is worth focusing research attention on establishing the content of such an interdisciplinary scientific and practical institute. It is emphasized that for a long time there has been an approach that rationality means the economic profitability of economic activity in the field of nature management. It was concluded that in today's conditions, the challenges of implementing regional environmental policy are the issue of achieving a reasonable balance between ecological, economic, social and other needs of man, society and the state in the context of rational use of natural resources. It is emphasized that the relationship between the rational use of natural resources and ensuring the protection of the natural environment is indeed an ambiguous and difficult task. It is justified that the main aspects of this relationship should include: economic aspects; ecological aspects; social aspects; legislative and regulatory aspects; innovations and technologies. It is emphasized that in modern conditions it is really impossible to consider the rational use of natural resources as a separate category from the protection of the natural environment, which requires a complex approach that can ensure a balance between the needs of today's and future generations, as well as between the development of society and the preservation of nature.*

*Key words: greening of production, environmental damage, normative and legal regulation, legal relations, rational use of natural resources, regional environmental policy, sustainable development.*

### **Є. В. Жадан. Нормативно-правовий зміст регіональної екологічної політики**

*Методологія дослідження полягає у використанні системи загальнофілософських, загальнонаукових та спеціально-наукових методів пізнання, де основним методом дослідження виокремлено метод філософської діалектики. Метою статті є визначення поняття екологічна безпека як складової регіональної екологічної політики. Визначено, що важливою частиною здійснення регіональної екологічної політики є забезпечення раціонального підходу із використання природних ресурсів, варто дослідницьку увагу зосередити на встановленню змісту такого міжгалузевого науково-практичного інституту. Підкреслено, що тривалий час спостерігався підхід, що раціональність означає економічну прибутковість господарської діяльності у сфері природокористування. Зроблено висновок, що в умовах сьогодення викликами здійснення регіональної екологічної політики є питанням досягнення обґрунтованого співвідношення між екологічними, економічними, соціальними та іншими потребами людини, суспільства та держави в контексті раціонального використання природних ресурсів. Наголошено, що співвідношення між раціональним використанням природних ресурсів і забезпеченням охорони навколишнього природного середовища дійсно є неоднозначним і складним завданням. Обґрунтовано, що основні аспекти цього співвідношення мають включати: економічні аспекти; екологічні аспекти; соціальні аспекти; законодавчі та нормативні аспекти; інновації і технології. Акцентовано, що у сучасних умовах дійсно неможливо розглядати раціональне використання природних ресурсів як відокремлену категорію від охорони навколишнього природного середовища, що вимагає комплексності підходів, які здатні забезпечити баланс між потребами сьогодення та майбутніх поколінь, а також між розвитком суспільства і збереженням природи.*

*Ключові слова: екологізація виробництва, екологічна шкода, нормативно-правове регулювання, правові відносини, раціональне використання природних ресурсів, регіональна екологічна політика, сталий розвиток.*

Formulation of the problem. In the context of the ongoing full-scale invasion, it has negatively affected the state of environmental protection. According to preliminary estimates, the state of the environment is defined as threatening more than a third of the territory of Ukraine, and the amount of environmental damage exceeds more than \$9 billion. As a result of the presence of a polluted environment, 30,000-35,000 people die annually, and the economic damage caused is at least 10% of the value of the gross domestic product. These statistical data on the state of the environment and natural resources indicate that environmental protection measures are not effective enough. Nature conservation and rational use of resources are important to ensure sustainable development and preserve the health of citizens. This highlights the importance of taking action to reduce pollution and improve the environment. To improve the situation, it is necessary to take urgent measures to protect the environment, reduce pollution and rational use of natural resources. This could include strict environmental safety standards, support for renewable energy, incentives for efficient use of resources, and public engagement in environmental stewardship. These circumstances enhance the relevance of this publication.

The state of scientific development of the problem is defined as not containing an integrated approach to establishing the content of regional environmental policy and characterizing the regulatory framework for its implementation. But at the same time, issues of ensuring the rational use of natural resources are constantly being pursued and are relevant. It is worth highlighting the publications of R. S. Kirin [1], V. V. Kostitsky [2], V. A. Zuev [3], Yu.A. Leheza [4] and others.

But there is a lack of comprehensive studies of the current state of regional environmental policy and the challenges of the present, which determined the purpose of this publication.

Consequently, the purpose of the article is to define the concept of environmental safety as a component of regional environmental policy.

**Presentation of the main material.** The implementation of environmental policy is provided through the implementation of measures to protect the environment and measures to ensure the rational use of natural resources.

The effectiveness of the implementation of regional policy in the field of environmental protection and measures to ensure the rational use of natural resources is an indicator of the ownership of the functioning of the system of environmental rights of the individual. One of the main environmental rights of an individual is established by Art. 50 of the Constitution of Ukraine is the right of everyone to a safe environment [5].

The implementation of the human right to a safe environment requires the state to comply with the requirements of national environmental safety, which is associated with the prevention of environmental emergencies and their consequences, the prevention of environmental offenses and environmental crimes, which in a complex set are criteria for the effectiveness of the implementation of both regional and national policies.

Indeed, the issue of establishing the content of the category “environmental safety” refers to complex intersectoral structures that require scientific research not only within the framework of the science of environmental law, but also such branches of law as constitutional, administrative, economic, and civil.

The underlying fundamental principles for understanding the category “environmental safety” are set out in the scientific developments of Academician V.I. Andreytseva [6, p. 24-26; 7, p. 8-11], where scientists substantiate that the main task of ensuring environmental safety is to overcome existing environmental risks, as well as to help avoid situations of their occurrence.

One of the first searches for optimizing the system for ensuring environmental safety requirements was carried out in the research of Yu.S. Shemshuchenko, V.F. Pogorelka, where special attention was paid to the issues of guaranteeing ownership of the exercise, including subjective human rights [8]. In particular, in the scientific works of Yu.S. Shemshuchenko emphasizes that it is the provision and guarantee of subjective human rights to a safe environment that is a unique indicator of achieving the effectiveness of state and regional environmental policies [8, p. 56–60].

However, I would like to note that despite the publication of the above scientific works back in the 70s, the construction of state policy in the field of use of natural resources was not characterized as a policy of greening production. For a long time, the understanding of rational environmental management as the profitability of business associated with the use of natural resources, including through environmental pollution, has remained a priority.

Only since the beginning of the 2000s has the issue of creating and implementing effective mechanisms for introducing administrative and legal support for the implementation of subjective environmental rights become especially acute, which is associated with satisfying public interest in the rational use of natural resources, which should be understood as guaranteeing depletion and degradation of the environment. Such a mechanism should help balance the environmental and economic interests of society, guaranteeing the implementation of the subjective rights of a social person to a safe environment for life [4, p. 95–101].

Issues of environmental interest were studied in the scientific works of V. S. Shakhov. For scientists, environmental interest is both determined by external factors influencing the needs of a social person and society as a whole, which guarantees the high-quality physical existence of a person. The direction of realizing environmental interests is associated with overcoming the manifestations of intensification of environmental management in the direction of introducing the concept of sustainable development [9, p. 214].

In the studies of V.A. Bogacheva defines environmental interest as a result of the objectification of the subjective right to a safe environment. The right to a safe environment is not only the right to safe use of natural resources, but also ensuring the quality of the environment as the basis of the environment [10, p. 15].

In accordance with the Law of Ukraine “On Environmental Protection”, the system of subjective environmental rights of an individual includes the right of a person to access public information about the state of the environment, the right to create environmental associations and participate in their activities; the right to environmental education, etc.[11].

Thus, subjective environmental rights are objectified in public environmental interest, which determines the content of state and regional policies in the field of environmental protection.

Subjective environmental law must be understood as a normatively established possibility of realizing a social person in the implementation of the environmental function of the state.

**Conclusion.** Thus, the implementation of subjective environmental law must occur in compliance with the requirements of national security, which is understood as the timely and prompt overcoming of the negative consequences of emergency situations, including those related to Russian aggression on the territory of Ukraine.

**References:**

1. Кірін Р. С. Кодифікація законодавства про надра : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.06. Київ : Нац. Академія наук України, Ін-т економіко-правових досліджень, 2016. 374 с.
2. Костицький В. Десять тез про юридичну відповідальність за екологічні правопорушення. *Про українське право: Часопис кафедри теорії та історії держави і права / КНУ ім. Тараса Шевченка*. 2010. Число 5. Правова відповідальність. С. 312–322.
3. Зуєв В. А. Організаційно-правові аспекти природокористування та охорони навколишнього природного середовища : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.06. Київ : НУВС, 2002. 215 с.
4. Легеза Ю. О. Визначення змісту екологічної функції держави. *Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ*. 2012. № 1. С. 95–101.
5. Конституція України : прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.
6. Андрейцев В.І. Право громадян на екологічну безпеку: проблеми конституційно-правового забезпечення. *Право України*. 2001. №4. С.8-11.
7. Андрейцев В.І. Право екологічної безпеки: Навчальний та науково-практичний посібник. К.: Знання-Прес, 2002. 332 с.
8. Шемшученко Ю. С., Погорілко В. Ф. Адміністративно-правова охорона природи Української РСР. Київ : Наук. думка, 1973. 128 с.
9. Шахов В. С. Екологічні інтереси і права людини. Правова держава Україна: проблеми, перспективи розвитку : короткі тези допов. та наук. повідом. республ. наук.-практ. конфер., 9-11 листоп. 1995 р. Х. : Нац. юрид. акад. України ім. Я. Мудрого, 1995. С. 214-215.
10. Богачов В. Необхідність підвищення екологічної безпеки в Україні. *Економіст*. 2008. № 9. С. 12–14
11. Про охорону навколишнього природного середовища : Закон України від 25 червня 1991 р. № 41. Ст.546. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1264-12>

**П. І. Мандзик**, кандидат юридичних наук,  
член-кореспондент Академії адміністративно-правових наук,  
науковий співробітник  
Науково-дослідного інституту публічного права

## ВІКТИМНА ПОВЕДІНКА ЖІНОК-ЖЕРТВ ДОМАШНЬОГО НАСИЛЬСТВА

*Стаття присвячена дослідженню окремих аспектів віктимної поведінки жінок-жертв домашнього насильства. Зокрема, розглянуто статистику правопорушень по відношенню до жінок та в сфері домашнього насильства, визначено країни в яких відмічається високий загальний рівень домашнього насильства. Визначено перелік концептуальних основ дослідження віктимної поведінки жінок-жертв домашнього насильства з урахуванням анатомо-фізіологічних, психічних та психологічних рис жінки та їх впливу на поведінку жінки у суспільному житті, що в свою чергу дозволить розробити ефективну систему заходів запобігання перетворення жінки у жертву злочину. Зауважено нормативно-правове поняття та форми домашнього насильства (фізичне, сексуальне, психологічне та економічне насильство), його прояв через окремі види кримінальних правопорушень, зокрема умисне вбивство, погроза вбивством, мордування, тілесні ушкодження різного ступеня тяжкості, злочини проти статевої свободи та статевої недоторканості особи та ін. Обґрунтовано вплив патріархального суспільства та його окремих проявів на віктимологічну роль жінки у сім'ї та суспільстві. Обґрунтовано вплив «патріархального суспільства» на стереотипи соціальної ролі жінки, що може стати підґрунтям для толерантного відношення суспільства до проявів домашнього насильства. Розкрито поняття, специфічні риси, форми, чинники віктимної поведінки на основі аналіз таких аспектів, як: індивідуально-психологічні характеристики особи; соціально-психологічні характеристики особи; фізичні та фізіологічні характеристики особи; ситуативні фактори. Охарактеризовано типологізацію жертв злочинних посягань та здійснено класифікацію жінок-жертв домашнього насильства, зокрема визначено такі типи: депресивні суб'єкти; особи схильні до надмірного кохання; особи, які потрапили до «безвихідної ситуації» (; особи, слабкі біологічно; особи з піддатливою поведінкою та безкарність поведінки злочинця; жертви вбивств; жертви зґвалтувань; жертви нанесення тілесних ушкоджень; пасивні потерпілі; заздалегідь визначені жертви злочинних діянь. Проаналізовано аспекти віктимології гендеру та їх вплив на віктимність жінок.*

Ключові слова: жінка-жертва, домашнє насильство, віктимна поведінка.

### **P. I. Mandzyk. Victim behavior of women victims of domestic violence**

*The article is devoted to the study of certain aspects of the victim behavior of female victims of domestic violence. In particular, the statistics of offenses against women and in the field of domestic violence were considered, and countries with a high general level of domestic violence were identified. The list of conceptual bases for researching the victim behavior of women victims of domestic violence, taking into account the anatomical-physiological, mental and psychological features of a woman and their influence on a woman's behavior in public life, is defined, which in turn will allow the development of an effective system of measures to prevent the transformation of a woman into a victim of crime. The normative-legal concept and forms of domestic violence (physical, sexual, psychological and economic violence), its manifestation through certain types of criminal offenses, in particular intentional murder, threat of murder, murder, physical injuries of various degrees of severity, crimes against sexual freedom and sexual integrity are noted. persons, etc. The impact of patriarchal society and its individual manifestations on the victimological role of women in the family and society is substantiated. The influence of the «patriarchal society» on the stereotypes of the social role of women is justified, which can become the basis for a tolerant attitude of society towards manifestations of domestic violence. The concepts, specific features, forms, factors of victim behavior are revealed based on the analysis of such aspects as: individual and psychological characteristics of a person; socio-psychological characteristics of a person; physical and physiological characteristics of a person; situational factors. The typology of victims of criminal assaults was characterized and the classification of women victims of domestic violence was carried out, in particular the following types were determined: depressed subjects; persons prone to excessive love; persons who have fallen into a «hopeless situation» (; biologically weak persons; persons with susceptible behavior and criminal impunity; victims of murder; victims of rape; victims of bodily harm; passive victims; predetermined victims of criminal acts. Aspects of victimology of gender and their impact on women's victimization.*

Key words: female victim, domestic violence, victim behavior.

**Постановка проблеми.** Домашнє насильство над жінками у світі має значне розповсюдження, адже за даними ВООЗ та ряду міжнародних організацій кожна третя жінка у світі протягом життя стикається із проявами насильства, а приблизно 736 мільйонів жінок піддається фізичному та сексуальному насильству щорічно [1]. Серед країн в яких відмічається високий рівень домашнього насильства виділяють такі країни, як Ємен, Мексика, Бразилія, Пакистан, Іран, Індія, росія та інші. Відповідно до рейтингу «The best and worst



countries to be a woman» американського журналу National Geographic Україна у 2019 році посіла 105 місце серед країн щодо статусу жінки у суспільстві [2], не зважаючи на те, що в Україні криміналізовано домашнє насильство, скасовано список заборонених професій для жінок, визнано згвалтуванням секс без згоди та ін. Узагальнена Офісом Генерального прокурора України статистика кримінальних правопорушень пов'язаних із домашнім насильством свідчить про те, що у січні-липні 2023 року було обліковано 3948 кримінальних правопорушень пов'язаних з домашнім насильством, з них 3120 справ було направлено до суду [3]. ВООЗ відмічає, що наявність кризових ситуацій у світі збільшує кількість проявів домашнього насильства жертвами яких стають молоді дівчата та жінки [1]. Слід зауважити що кримінальні правопорушення пов'язанні із домашнім насильством носять високий латентний характер, оскільки жертви домашнього насильства часто не повідомляють про вчинення таких діянь. Зокрема, статистика кримінальних правопорушень України у період пандемія COVID-19 та повномасштабних воєнних дії у порівнянні за аналогічний період (січень-липень) 2023 року свідчить про те, що у 2019 році було обліковано лише 467 кримінальних правопорушень, у 2020 році – 2501, у 2021 році – 3020, у 2022 році – 1764 [3].



Рис. 1. Кількість облікованих злочинів пов'язаних з домашнім насильством у 2019-2023 рр. (період січень-липень)

Дослідження проблематики віктимної поведінки жінок-жертв домашнього насильства полягає у визначенні її концептуальних основ з урахуванням анатомо-фізіологічних, психічних та психологічних рис жінки та їх впливу на поведінку жінки у суспільному житті, що в свою чергу дозволить розробити ефективну систему заходів запобігання перетворення жінки у жертву злочину.

#### Аналіз останніх досліджень та публікацій

Дослідження віктимної поведінки жертв насильства, в т.ч. жінок-жертв домашнього насильства, здійснюють такі науки, як психологія, соціологія, право, медицина, гендерні студії, кримінологія та ін. Серед з науковців які здійснюють свою наукову діяльність в області віктимології гендеру слід відзначити наступних: Д.Батлер (перформативність гендеру); Р.Хасан (гендерна насильницька поведінка); А.Пуркейс (гендерні аспекти кримінальної поведінки); М. Котело-Рамірес (гендерно-орієнтована злочинність); Н. Вестмарленд (насильство в інтимних відносинах); Л.Стід (гендерні аспекти насильства); Р.Бозіч (гендерна насильницька поведінка). У своїх наукових працях типи жертв злочинів досліджували такі науковці, як: О. Джужа, Р.Мендельсон, М. Куць, Д. Рівман, Р.Ф. Спаркс, В. Туляков, Г. фон Хентінг, С. Шефер, О. Юрченко та інші.

При здійсненні даного дослідження ми керувалися науковими здобутками наступних науковців, як Куравська Н.В., Лукеча І.М., Гошків В.В. (гендерні особливості схильності до віктимної поведінки), Чайкіна Н.О. (схильність до віктимної поведінки), Марисюк К.Б. (типи жертв злочинів), Harris Gregory (синдром побитої жінки) та ін.

#### Виклад основного матеріалу.

Відповідно до норм Закону України «Про запобігання та протидію домашньому насильству» домашнє насильство – це «діяння (дії або бездіяльність) фізичного, сексуального, психологічного або економічного насильства, що вчиняються в сім'ї чи в межах місця проживання або між родичами, або між колишнім чи теперішнім подружжям, або між іншими особами, які спільно проживають (проживали) однією сім'єю, але не перебувають (не перебували) у родинних відносинах чи у шлюбі між собою, незалежно від того, чи проживає (проживала) особа, яка вчинила домашнє насильство, у тому самому місці, що й постраждала особа, а також погрози вчинення таких діянь» [4]. Домашнє насильство в Україні у 2017 році було криміналізовано, зокрема, ст. 126<sup>1</sup> Кримінального кодексу України закріплює наступне положення «домашнє

насильство, тобто умисне систематичне вчинення фізичного, психологічного або економічного насильства щодо подружжя чи колишнього подружжя або іншої особи, з якою винний перебуває (перебував) у сімейних або близьких відносинах, що призводить до фізичних або психологічних страждань, розладів здоров'я, втрати працездатності, емоційної залежності або погіршення якості життя потерпілої особи» [5].

Формами домашнього насильства виступають фізичне, сексуальне, психологічне та економічне насильство, яке може виражатися через різні типи правопорушень, в т.ч. і кримінальних. Зокрема, жінка, як жертва домашнього насильства, частіше всього стає потерпілою особою у таких кримінальних правопорушеннях, як злочини проти життя, здоров'я, статевої свободи та недоторканості особи. До таких кримінальних правопорушень відносяться: умисне вбивство (ст. 155 Кримінального кодексу України); погроза вбивством (ст. 129 Кримінального кодексу України); мордування, тілесні ушкодження різного ступеня тяжкості (ст. 299 Кримінального кодексу України); злочини проти статевої свободи та статевої недоторканості особи (ст.ст. 152-156 Кримінального кодексу України) та ін. [5].

«Толерантне» відношення суспільства та влади окремих країн до проявів домашнього насильства історично обумовлено становленням та розвитком такого типу суспільства як «патріархальне суспільство із патріархальним сімейним укладом». На даний момент у світі існує ряд країн із чітко вираженою патріархальною структурою суспільства – Саудівська Аравія, Афганістан, Іран, Ємен, Пакистан, проте, в деяких розвинутих країнах окремі аспекти патріархального суспільства існують до сих пір, що впливає на соціальну роль жінки та рівень домашнього насильства (наприклад, Італія, США, Великобританія, Ямайка та ін.).

Зокрема, у патріархальному суспільстві соціальна роль жінки визначається широким спектром стереотипів, очікувань, обмежень, гендерних норм та традицій. До таких ролей відносять: «домогосподарка та матір», яка відповідає за побут, виховання дітей та догляд за членами родини; залежність від чоловіка, якого традиційно вважаються «головою сім'ї та годувальником»; обмеження права на освіту, працю, прийняття власних життєвих рішень; виконання репродуктивних обов'язків; соціокультурні обмеження щодо реалізації себе у «традиційно чоловічих» сферах соціального життя (зокрема, у бізнесі, політиці, науці тощо); статевий поділ праці та виконання жінками менш престижних та низькооплачуваних робіт та ін. По відношенню до домашнього насильства рольова поведінка жінок-жертв такого насильства часто обумовлена соціальною роллю жінки у патріархальному суспільстві. Такий кримінологічний підхід до жертви злочину та її поведінки, як рольова віктимологія розглядає жертву через призму соціальних ролей та взаємодію із іншими соціальними акторами, в т.ч. і злочинцем. Рольова віктимологія виділяє соціальну (яка нав'язується жертві шляхом зарахування її до аутсайдерівських соціальних груп) та ігрову (яка має тимчасовий та маніпулятивний характер) роль у віктимологічній поведінці; розкриває роль злочинця та соціальні фактори і статус які вплинули на те, що деякі особи стають злочинцями; соціальні контексти та вплив системи влади на поведінку жертви злочину.

Слід заважити, що тривалий час питання віктимної поведінки здебільшого досліджувалося в межах кримінології та інших галузей права, проте сучасний етап розвитку науки передбачає дослідження даного соціально-парового явища з точки зору психології (соціальної психології, психопатології, психології особистості), культурології, соціології, психіатрії, гендерних студій та ін. наукових галузей. Наприклад, у відповідності до наукової парадигми психології віктимна поведінка трактується, як результат:

- 1) дефіциту емоційного контр'ю із матір'ю (неофрейдизм);
- 2) неправильного подолання криз життєвого циклу людини (єго-психологія);
- 3) суб'єктивних чинників особи, зокрема, біофізичних, соціальних та психологічних властивостей людини (гуманістична психологія);
- 4) «вивченої безпорадності» (позитивна психологія);
- 5) неправильного уявлення про себе та світ (когнітивна психологія) [6, с. 46].

«Віктимна поведінка – це дії або бездіяльність, які спонукають іншу людину до здійснення легковажного, аморального чи противоправного вчинку» [7, с. 179]. Аналізуючи дослідження поняття віктимної поведінки можна зробити висновки, що науковці виділяють такі специфічні її риси:

- суб'єктивна схильність особи до поведінкових актів із негативними для неї наслідками;
- пов'язана із дезадаптацією що призводить до ураження психічного здоров'я;
- здійснення певної діяльності (дій та/або бездіяльності), яка призводить до ситуації в якій людина опиняється в ролі жертви;
- має соціально-психологічну природу та формується на основі негативних поведінкових сценаріїв та ін..

Віктимна поведінка має активну і пасивну форми. Особи у яких відмічається активна форма віктимної поведінки відрізняються агресивністю, стереотипністю мислення, завищеною самооцінкою, брутальністю, егоцентризмом тощо. Для пасивної форми віктимної поведінки характерним для особи є занижена самооцінка, безпорадність, тривожність, гіпервідповідальність, негативне самоставлення та ін.

Віктимна поведінка обумовлена психологічними та психоемоційними (наприклад, тривожність), соціальними, віковими та ситуаційними (наприклад, соціально-психологічний клімат колективу) чинниками.

Дослідження віктимної поведінки зумовлює аналіз таких аспектів, як:

- індивідуально-психологічні характеристики особи (зокрема, особливості мотиваційної та ціннісно-сислової сфери, особливості темпераменту та характеру особи, специфічні емоційні стани – емоційність, нейротизм, підвищена конфліктність та агресивність тощо);
- соціально-психологічні характеристики особи (наприклад, корелятивні анатомо-фізіологічні особливості жінок по відношенню до чоловіків);
- фізичні та фізіологічні характеристики особи;
- ситуативні фактори (стрес, конфлікт).

Віктимологія гендеру це область дослідження, яка характеризує віктимну поведінку з точки зору особливостей гендеру як соціокультурного конструкту. Серед аспектів даної області дослідження можна виділити наступні:

- 1) дослідження впливу насильства, його сприйняття та реакції різних гендерних груп;
- 2) гендерна дискримінація;
- 3) гендерні та сексуальні домагання, надмірна сексуалізація через призму гендеру;
- 4) гендерно зумовлена агресія;
- 5) гендерна культура та сексизм у сприйнятті агресора та жертви;
- 6) вплив патріархальних структур на гендерно зумовлені ролі тощо.

Зауважимо, що характер віктимної поведінки жінок-жертв домашнього насильства також можна розкрити через дослідження загальної типологізації жертв кримінальних посягань. Враховуючи обмежений обсяг даного дослідження розкрити результати детального аналізу типологізації жертв злочинів не уявляється можливим (*ознайомитися можна у відповідних періоджерелах наукових праць дослідників – автор*), тому до прикладу приведемо типи жертв злочинів американського соціолога та кримінолога Б. Мендельсона. Зокрема, автор виділяє наступні типи: Перший тип («Complete Victim»/повна жертва) характеризується тим, що жертва несе мінімальну відповідальність за злочин, її поведінка та вчинки не сприяли злочину, оскільки вона за випадкових обставин стала жертвою злочину. Другий тип («Coadjutive Victim»/співучасник) характеризується тим, що жертва деякою мірою взаємодіяла із злочинцем у формі пасивних чи активних дій для полегшення ним вчинення злочину. Третій тип («Convergent Victim»/конвергентна жертва) характеризується тим, що стиль життя, зовнішній вигляд, особливості поведінки спонукають злочинця до вчинення протиправних дій. Четвертий тип («Manipulative Victim»/маніпулюючи жертва) характеризується тим, що жертва здійснює маніпулювання ситуацією та/або злочинцем для досягнення певної вигоди. П'ятий тип (жертви виключно винні у вчиненні злочинів) характеризується тим, що злочинець вчинив кримінальне правопорушення в стані крайньої необхідності викликаній неправомірними діями жертви. Шостий тип (уявна жертва) характеризується тим, що особа в силу певних психічних захворювань приписує собі якості жертви [8].

Враховуючи дану типологізацію та підходи до виділення типів жертв злочинів можемо наступним чином класифікувати жінок-жертв домашнього насильства:

- депресивні суб'єкти; особи схильні до надмірного кохання; особи, які потрапили до «безвихідної ситуації» (Г. фон Хентінг);
- особи, слабкі біологічно (С.Шефер);
- особи з піддатливою поведінкою та безкарність поведінки злочинця (Р.Ф. Спарк);
- жертви вбивств; жертви згвалтувань; жертви нанесення тілесних ушкоджень (М.Куць);
- пасивні потерпілі (Д.Рівман);
- заздалегідь визначені жертви злочинних діянь (Ю.Юрченко) [8].

Анатомо-фізіологічні особливості жінок потенційно впливають на звички, інтереси мотивації дій, уразливість в конфліктах та під час не передбачуваного насильства та нападу, обмеженість під час вибору поведінки, пристосування до навколишнього середовища [9].

Жінки, які зазнали насильства, в т.ч. і домашнього насилля, характеризуються такими рисами, як: низька самооцінка; гіпервідповідальність за дії злочинця; пасивність; впевненість, що сексуальні відносини можуть стабілізувати стосунки із кривдником загалом; переконаність, що ніхто не може їм допомогти в ситуації домашнього насильства. Окремі науковці виділяють у віктимній поведінці жінок-жертв домашнього насильства синдром «побитої жінки» (психологічний розлад, який виникає у жінок в результаті домашнього насильства [10]) та синдром «вивченої (засвоєної) безпорадності» (стан при якому жінка не робить спроби покращення своєї ситуації, хоча має таку можливість).

Поведінка жінок-жертв жертв домашнього насильства може характеризуватися порушеннями сну, тривожністю, занепокоєнням, хронічним пригніченим станом, схильністю до усамітнення, спробами чи погрозами самогубства, невмінням налагоджувати стосунки з іншими людьми, низькою самооцінкою, афективною патологією, зловживанням наркотиками та алкоголем тощо.

**Висновки.** Незважаючи на те, що в Україні криміналізовано домашнє насильство, вжито ряд організаційно-правових заходів щодо покращення стану жінок у суспільстві, статистика злочинів пов'язаних з домашнім насильством та злочинів жертвами яких стають молоді дівчата і жінки свідчить що дослідження питання віктимної поведінки жінок-жертв домашнього насильства залишається актуальним.

Формами домашнього насильства виступають фізичне, сексуальне, психологічне та економічне насильство по відношенню до членів сім'ї, родини, осіб як спільно проживають та яке може виражатися через різні типи правопорушень, в т.ч. і кримінальних.

Віктина поведінка жінок-жертв домашнього насильства окрім кримінології, психології та соціології досліджується в межах таких наукових підходів, як рольова віктимологія, психопатологія та віктимологія гендеру. Дані підходи досліджують віктимну поведінку жінок-жертв домашнього насильства з точки зору: індивідуально-психологічних, соціально-психологічних, фізичних та фізіологічних характеристик особи; ситуативних факторів. В тому числі враховують особливості гендеру як соціокультурного аспекту та здійснюють дослідження з наступних напрямів: дослідження впливу насильства, його сприйняття та реакції різних гендерних груп; гендерна дискримінація; гендерні та сексуальні домагання, надмірна сексуалізація через призму гендеру; гендерно зумовлена агресія; гендерна культура та сексизм у сприйнятті агресора та жертви; вплив патріархальних структур на гендерно зумовлені ролі тощо. Анатомо-фізіологічні особливості жінок потенційно впливають на звички, інтереси мотивації дій, уразливість в конфліктах та під час не передбачуваного насильства та нападу, обмеженість під час вибору поведінки, пристосування до навколишнього середовища. Для жінок-жертв домашнього насильства характеризуються рисами особистості можуть бути: низька самооцінка; гіпервідповідальність за дії злочинця; пасивність; впевненість, що сексуальні відносини можуть стабілізувати стосунки із кривдником загалом; переконаність, що ніхто не може їм допомогти в ситуації домашнього насильства; синдром «побитої жінки» та синдром «вивченої (засвоєної) безпорадності».

#### Список використаних джерел:

1. Devastatingly pervasive: 1 in 3 women globally experience violence. URL: <https://www.who.int/news/item/09-03-2021-devastatingly-pervasive-1-in-3-women-globally-experience-violence> (дата звернення: 03.08.2023)
2. The best and worst countries to be a woman. URL: <https://www.nationalgeographic.com/culture/article/peril-progress-prosperity-womens-well-being-around-the-world-feature?fbclid=IwAR0lkXytu0vdlvCt6PUJb6VkkEl2uXJ53BfrCAbgtUDY1vF0cFeiHhQwdjg> дата звернення: 01.08.2023)
3. Про зареєстровані кримінальні правопорушення та результати їх досудового розслідування. Офіційний сайт Офісу Генерального прокурора України. URL: <https://gp.gov.ua/ua/posts/pro-zareyestrovani-kriminalni-pravoporushennya-ta-rezultati-yih-dosudovogo-rozsliduvannya-2> (дата звернення: 01.08.2023)
4. Про запобігання та протидію домашньому насильству: Закон України від 07.12.2017 р. № 2229-VIII URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2229-19#Text> (дата звернення: 01.09.2023)
5. Кримінальний кодекс України від 05.04.2001 р. № 2341-III URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2341-14#n3426> (дата звернення: 31.07.2023)
6. Куравська Н.В., Лукеча І.М., Гошків В.В. Гендерні особливості схильності до віктимної поведінки студентів закладів вищої освіти. *Науковий вісник Ужгородського національного університету: Серія ПСИХОЛОГІЯ*, 2021, Випуск 4. С. 45-50.
7. Чайкіна Н.О. Схильність до віктимної поведінки в залежності від адаптивних ресурсів юнацького віку. *Вчені записки ТНУ імені В.І. Вернадського. Серія: Психологія*. Том 33 (72) № 2 2022. С.178-183
8. Марисюк К.Б. Типи жертв злочинів. URL: <https://science.lpnu.ua/sites/default/files/journal-paper/2017/may/2427/vnulpurn201582474.pdf> (дата звернення: 02.08.2023)
9. Harris Gregory Синдром побитої жінки: симптоми, причини та лікування. *WARBLETONCOUNCIL*. URL: <https://uk.warbletoncouncil.org/sindrome-mujer-maltratada-1619> (дата звернення 08.08.2023)



**С. С. Мороз**, адвокатка, кандидатка юридичних наук, керуюча партнерка Адвокатського об'єднання «Юридична компанія «Діктум», <https://orcid.org/0009-0009-0499-3170>

**Л. В. Крупнова**, докторка юридичних наук, професорка, професорка кафедри кримінального права і правосуддя, Міжнародний економіко-гуманітарний університет ім. академіка Степана Дем'янчука <https://orcid.org/0000-0003-1789-0647>

**М. В. Коваль**, кандидат юридичних наук, професор, професор кафедри адміністративного права процесу та митної безпеки, Державний податковий університет <https://orcid.org/0000-0002-4950-7107>

## РЕАЛІЗАЦІЯ ДИСКРЕЦІЙНИХ ПОВНОВАЖЕНЬ СУДУ НА СТАДІЇ ЗУПИНЕННЯ ВИКОНАННЯ РІШЕННЯ СУДУ АБО ЗУПИНЕННЯ ЙОГО ДІЇ В ПОРЯДКУ АДМІНІСТРАТИВНОГО СУДОЧИНСТВА

*У статті аналізується принцип законності, обов'язок дотримання якого покладається на суд у здійсненні правосуддя. Зазначений принцип досліджується через призму обов'язку суду діяти виключно у межах та в порядку визначеному чинним законодавством – у авторів виникає питання: чи виключає такий підхід можливість застосування дискреційних повноважень, що аналізується в статті. На противагу цьому досліджується наявна певна процесуальна свобода суду – що створює умови для реалізації дискреційних повноважень в адміністративному судочинстві. Автори вирішують про наявну процесуальну свободу суду на стадії зупинення виконання рішення суду або зупинення його дії в порядку адміністративного судочинства на підставі проведеного аналізу вітчизняної наукової літератури, національного законодавства, практики Європейського суду з прав людини, практики Верховного суду та європейських рекомендацій.*

*Таким чином, автори роблять висновок, що закон не виключає можливість застосування дискреційних повноважень, тому в статті досліджуються поняття дискреційних повноважень в порядку здійснення адміністративного судочинства, правові передумови реалізації дискреційних повноважень суду загалом та на стадії зупинення виконання рішення суду зокрема. Автори наголошують на тому, що законодавець визначив таку процесуальну стадію як зупинення виконання рішення суду лише на стадії касаційного провадження, тому аналіз судової практики згуртувався на практиці Верховного суду.*

*Автори приділяють увагу умовам які має врахувати суд при застосуванні дискреційних повноважень в адміністративному судочинстві за допомогою аналізу чинного законодавства та судової практики.*

*Проведене дослідження актуальних наукових робіт з тематики, чинного законодавства та судової практики надає змогу авторам виокремити проблематику застосування дискреційних повноважень суду на стадії зупинення виконання рішення суду або зупинення його дії в порядку здійснення адміністративного судочинства та пропонуються шляхи вирішення окреслених проблемних аспектів.*

*Ключові слова: дискреція, публічно-правовий спір, адміністративне судочинство, повноваження суду, дискреційні повноваження, правосуддя, принцип законності, рішення суду.*

**S. S. Moroz, L. V. Krupnova, M. V. Koval. Realization of discretionary authorities of the court at the stage of suspension of the execution of the court decision or suspension of its action in administrative judicial procedure**

*The article analyzes the principle of legality, the duty of compliance of which is entrusted to the court. The specified principle is examined through the prism of the court's duty to act exclusively within the limits of the applicable law - the question: whether such an approach excludes the possibility of using discretionary powers is analyzed in the article. In contrast to this, the existing certain procedural freedom of the court is investigated - which creates conditions for the exercise of discretionary powers in administrative proceedings.*

*Thus, the authors conclude that the law does not exclude the possibility of using discretionary powers, therefore the article examines the legal prerequisites for the exercise of discretionary powers at the stage of stopping the execution of a court decision in the order of administrative proceedings.*

*The authors pay attention to the conditions that the court must take into account when applying discretionary powers in administrative proceedings by means of an analysis of current legislation and judicial practice.*

© С. С. Мороз, Л. В. Крупнова, М. В. Коваль, 2023

*The conducted research of current scientific works on the subject, current legislation and judicial practice allows the authors to single out the problems of the application of the discretionary powers of the court at the stage of stopping the execution of the court decision or stopping its action in the order of administrative proceedings, and ways of solving the outlined problematic aspects are proposed.*

Key words: *discretion, public legal dispute, administrative proceedings, court powers, discretionary powers, justice, principle of legality, court decision.*

### **Постановка наукової проблеми**

Питання дискреційних повноважень суддів набуло чимало інтересу серед науковців, що виразилося у значній кількості відповідних досліджень та публікацій. Така увага зі сторони науковців пов'язана із суперечливим ставленням до дискреційних повноважень, з однієї сторони суди мають діяти у відповідності та у межах чинного законодавства, та з іншої сторони до сьогодні в судочинстві є певні процесуальні дії щодо яких суд наділений певною свободою діяти на власний розсуд але у межах чинного законодавства.

Відповідно серед науковців виникають гострі дискусії щодо того – чи потрібна суддям певна процесуальна свобода у формі дискреційних повноважень чи законодавець має формувати правове регулювання таким чином, щоб створити для суду зарегульоване середовище для здійснення правосуддя.

**Метою дослідження** є з урахуванням проаналізованих наукових праць, законодавчих положень та судової практики визначити за яких умов суд може застосовувати дискреційні повноваження на стадії зупинення виконання рішення суду або зупинення його дії в порядку адміністративного судочинства.

**Аналіз останніх досліджень та публікацій** підтверджує актуальність обраної теми, оскільки серед науковців постає дискусійне питання яке потребує додаткового дослідження: *а чи може суд при здійсненні правосуддя застосовувати дискримінаційні повноваження оскільки закон дозволяє суду діяти лише виключно в межах визначених законом.* Питання дискреційних повноважень адміністративного суду досліджувалося такими вченими як Авер'яновим В., Артеменко О., Бевзенком В., Лагодою О., Коліушком І., Рябченко О., Сеньківим О. та іншими.

### **Виклад основного матеріалу**

1. Щодо обов'язку суд діяти виключно у межах чинного закону, та чи виключає це можливість застосування дискреційних повноважень

Перш за все доцільно звернутися до Основного закону України – Конституції України, адже саме ст. 19 Конституції України визначено, що органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, **в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України** [1].

Законом України «Про судоустрій і статус суддів» визначено організацію судової влади та здійснення правосуддя в Україні. Так, в силу статей 2 та 6 зазначеного Закону **суд здійснює правосуддя на основі Конституції і законів України** та на засадах верховенства права. Складаючи присягу судді у відповідності до статті 57 Закону України «Про судоустрій і статус суддів», особа присягається Українському народові здійснювати правосуддя від імені України, керуючись принципом верховенства права, **підкоряючись лише закону** [2].

Проаналізувавши зміст Конституції України та Закону України (далі по тексту - ЗУ) «Про судоустрій і статус суддів» можливим є формування висновку про те що **суд має обов'язок діяти виключно в межах закону**.

Кодекс адміністративного судочинства України (далі по тексту – КАС України) визначає юрисдикцію та повноваження адміністративних судів, встановлює порядок здійснення судочинства в адміністративних судах. Статтею 3 КАС України визначено, що порядок здійснення адміністративного судочинства встановлюється Конституцією України, кодексом та міжнародними договорами, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України. Здійснення правосуддя в процедурі адміністративного судочинства виключно в межах закону, так само як і в Конституції України, закріплено в статті 6 КАС України [3].

Таким чином, ми вбачаємо, що законодавець як в нормах загального права (Конституція України, ЗУ «Про судоустрій і статус суддів») так і в положеннях спеціального нормативно-правового акту – КАС України **визначив принцип законності** щодо **обов'язку суду**, та в тому числі й адміністративного, **діяти виключно в межах та в порядку визначеному законом**.

2. Щодо наявної певної процесуальної свободи суду – що створює умови для реалізації дискреційних повноважень в адміністративному судочинстві

Статтею 2 ЗУ «Про судоустрій і статус суддів» одним із завдань суду є забезпечення кожному права на **справедливий суд**. У силу статті 7 даного Закону, кожному гарантується захист його прав, свобод та інтересів **справедливим судом** [2].

Варто зауважити, що поняття «справедливість» не є законодавчо визначеним, та залишається філософським. Тобто, через призму особистісного світобачення та розуміння справедливості суд має ухвалити законне рішення. Таким чином, ми маємо поєднання дискримінаційних та законодавчо визначених повноважень суду.

Окрім справедливості, законодавство містить ще декілька принципів, які наділяють суд дискримінаційними повноваженнями, а саме: **незалежність, рівність, неупередженість, ефективність**. Практична

реалізація визначеного кола принципів, вибір методу та способу їх застосування залежить від суб'єктивного сприйняття їх суддею.

Так у силу статті 6 ЗУ «Про судоустрій і статус суддів» здійснюючи правосуддя, *суди є незалежними* від будь-якого незаконного впливу [2].

Відповідно до статті 9 вище зазначеного Закону *суд створює* такі *умови*, за яких кожному учаснику судового процесу гарантується *рівність* [2].

Статтею 2 КАС України регламентовано, що завданням адміністративного судочинства є *справедливе, неупереджене* та своєчасне *вирішення судом* спорів у сфері публічно-правових відносин *з метою ефективного захисту*. У статті 9 КАС України законодавець визначив, що суд може вийти за межі позовних вимог, якщо це необхідно *для ефективного захисту* від порушень з боку суб'єктів владних повноважень [3].

У Додатку до Рекомендації № Р(80)2 Комітету Міністрів Ради Європи від 24 січня 1980 року визначено **термін «дискреційні повноваження»** - повноваження, які залишають адміністративному органу *невийнятий ступінь свободи* щодо рішення, яке має бути прийняте, *дозволяючи йому вибрати* з-поміж кількох юридично прийнятних рішень те, *яке він вважає найбільш прийнятним* [4].

Логічним здається питання – чи не виникає юридичного конфлікту між визначеним та законодавчо регламентованим принципом законності в здійсненні правосуддя та можливості суду застосовувати дискреційні повноваження.

На нашу думку, обґрунтованого дійшли висновку колеги-науковці і ми погоджуємось, що реалізація дискреційних повноважень в окремих ситуаціях дозволяє суддям адекватно реагувати на мінливі умови життя, коли позитивне право у своїй регламентації не встигає за динамікою суспільних перетворень або ж коли норма, створена законодавцем, виявляється недостатньо зрозумілою, непрозорою, складною для практичного застосування. Підставами для застосування дискреційних повноважень є: незрозумілі правила, викладені у законодавстві; протиріччя між нормами, нерегульованість відносин, які стали предметом судового розгляду, оціночні законодавчі поняття та інші обставини, що об'єктивно викликають суддівський розсуд [5, с. 60].

*Одним із прикладів застосування дискреційних повноважень є зупинення виконання рішення суду в порядку адміністративного судочинства.* Нижче ми розглянемо процедуру зупинення виконання рішення суду та практичну реалізацію дискреційних повноважень суду на зазначеній процесуальній стадії.

3. Умови які має врахувати суд при застосуванні дискреційних повноважень в адміністративному судочинстві

У силу статті 242 КАС України визначено, що *рішення суду повинно бути законним і обґрунтованим*. Законним є рішення, ухвалене судом відповідно до норм матеріального права при дотриманні норм процесуального права. Судове рішення має відповідати завданню адміністративного судочинства, визначеному КАС України [3].

В КАС України законодавець визначив загальні умови, яким має відповідати судове рішення:

– *бути законним* – має дотримуватися принцип законності; відповідати нормам матеріального та процесуального права;

– *бути обґрунтованим*;

– відповідати завданням адміністративного судочинства - *справедливість, незалежність, рівність, неупередженість, ефективність захисту*.

Кореспондуючи до визначених загальних умов, яким має відповідати судове рішення ми можемо виокремити умови які має врахувати суд при застосуванні дискреційних повноважень в адміністративному судочинстві:

1) дискреційні повноваженням не означають вільний розсуд суду, такий розсуд є обмеженим принципом законності, будь-яка процесуальна свобода суду має бути законодавчо обґрунтованою;

2) у випадку відсутності норм права, на які може посилається суд в обґрунтуванні свого рішення, суд має діяти з урахуванням принципів адміністративного судочинства:

– при застосуванні дискреційних повноважень діяти незалежно та неупереджено;

– обґрунтовувати чому саме таке застосування дискреційних повноважень суду *є справедливим та рівним* для обох сторін процесу;

– реалізуючи свої дискреційні повноваження враховувати *ефективність захисту* прав та свобод сторони процесу.

4. Правові передумови реалізації дискреційних повноважень на стадії зупинення виконання рішення суду або зупинення дії рішення суду в порядку здійснення адміністративного судочинства

Статтею 13 ЗУ «Про судоустрій і статус суддів» та статтею 14 КАС України визначено, що *судові рішення, що набрали законної сили, є обов'язковими* до виконання всіма та на всій території України [2, 3].

У силу ч. 1 ст. 325 КАС України постанова суду апеляційної інстанції набирає законної сили з дати її прийняття [3].

Тобто, у силу норм КАС України рішення апеляційної інстанції набирає силу з моменту його прийняття (ст. 325 КАС України), на відміну від рішення суду першої інстанції, яке набирає сили або з моменту



завершення строку на апеляційне оскарження або з моменту прийняття рішення судом апеляційної інстанції, якщо подавалася апеляційна скарга та якщо рішення не було скасовано (ст. 255 КАС України).

Таким чином, законодавець для рішень суду першої інстанції заклав процесуальну можливість оскаржити рішення в апеляційному порядку. На противагу такому підходу – відкладеного терміну набрання сили рішенням суду після його проголошення, рішення апеляційної інстанції мають чинність з моменту проголошення. З метою уникнення несправедливості в частині виконання рішення суду коли може призвести до значної шкоди що набирає чинності з моменту проголошення, законодавець заклав процесуальну можливість для зупинення касаційною інстанцією виконання рішення суду апеляційної інстанції.

Відповідно до п. 3 ч. 3 ст. 44 КАС України учасники справи мають право подавати заяви та клопотання, надавати пояснення суду, наводити свої доводи, міркування щодо питань, які виникають під час судового розгляду, і заперечення проти заяв, клопотань, доводів і міркувань інших осіб [3].

У силу статті 14 ЗУ «Про судоустрій і статус суддів» учасники справи, мають право на касаційне оскарження судового рішення [2].

Окрім того, згідно з ч. 1 ст. 375 КАС України суд касаційної інстанції за заявою учасника справи або за своєю ініціативою може зупинити виконання оскаржуваного судового рішення або зупинити його дію (якщо рішення не передбачає примусового виконання) до закінчення його перегляду в касаційному порядку [3].

Верховний Суд у своїх рішеннях зазначає, що клопотання про зупинення виконання або зупинення дії судового рішення має бути вмотивованим та містити підстави для зупинення виконання або зупинення дії судового рішення, підтверджені належними доказами. У клопотанні заявник повинен навести обґрунтування його вимог та довести, що захист його прав, свобод та інтересів стане неможливим без вжиття таких заходів, **або для відновлення порушених прав необхідно буде докласти значних зусиль та витрат, або буде неможливим повернення виконання судового рішення у разі, якщо воно буде скасовано** [6, 7, 8, 9].

Частиною 2 ст. 375 КАС України визначено, що про зупинення виконання або зупинення дії судового рішення постановляється ухвала [3].

Кореспондуючи до вище зазначеної норми про право касаційного суду (право а не обов'язок) зупинити виконання або зупинити дію судового рішення закон не окреслює підстав на які суд може посилається при прийнятті ухвали про зупинення, за яких умов та обставин суд може дійти такого висновку. Фактично суд самостійно має визначити чи є підстави для зупинення, та постановити ухвалу. Розглядаючи клопотання та виносячи ухвалу на стадії процедури зупинення рішення суду касаційний суд керується власною волею та приймає рішення на власний розсуд і в цій частині суд застосовує саме дискреційні повноваження.

5. Проблематика застосування дискреційних повноважень на стадії зупинення виконання рішення суду або зупинення його дії в порядку здійснення адміністративного судочинства та шляхи вирішення

В ухвалі Верховного Суду у складі судді Касаційного адміністративного суду від 17 серпня 2023 року по справі №820/1645/17 суд зазначає, що *«...законодавець не обмежив дискреційні повноваження судів щодо підстав для зупинення виконання оскарженого рішення суду або його дії* (якщо рішення не передбачає примусового виконання). Водночас, Верховний Суд виходить з того, що особливістю таких ухвал суду касаційної інстанції є те, що вони приймаються лише на стадіях виконання судового рішення, тобто, після ухвалення судового рішення у справі, що набрало законної сили. Оскільки однією з основних засад судочинства в Україні є обов'язковість судового рішення (пункт 9 частина перша статті 129 Конституції України), *свобода судового розсуду у такому випадку не є необмеженою*. Суд має право вчинити відповідні дії, але *лише у виняткових випадках*, зокрема, якщо кінцеве рішення невідворотне та його негайне виконання може завдати значної шкоди...» [6].

Верховний Суд у складі судді Касаційного адміністративного суду в ухвалі від 18 травня 2022 року по справі №460/3026/20 звертає увагу, що *«...вирішуючи питання про зупинення виконання (дії) судового рішення, суд враховує необхідність у цьому, зокрема, у разі ймовірності утруднення повторного розгляду справи внаслідок можливого скасування судового рішення, необхідності забезпечення збалансованості інтересів сторін, запобігання порушенню прав осіб, які брали участь у справі, а також осіб, які не брали такої участі, але рішенням суду вирішено питання про їх права, свободи чи обов'язки тощо...»* [7].

Щодо умов застосування дискреційних повноважень суду при зупиненні дії або виконання рішення суду Верховний Суд у складі судді Касаційного адміністративного суду в ухвалі від 28 грудня 2021 року по справі 140/2889/21 звертає увагу, що *«...при цьому застосування відповідних повноважень має бути обґрунтованим, а підстави вагомими та доведеними, оскільки у такому випадку інша сторона у справі (учасники справи), на користь якої таке рішення постановлене, буде обмежена у праві на задоволення своїх вимог. Разом з тим в ухвалі про зупинення виконання (дії) судового рішення суд не вправі обґрунтовувати своє рішення припущеннями, суд має навести підстави для такого зупинення...»* [8].

Важливий висновок також було сформульовано Верховним Судом у складі судді Касаційного адміністративного суду в ухвалі від 27 вересня 2021 року по справі №640/3223/20, що *«...набуття судовими рішеннями чинності і, як наслідок, їх виконання, є законодавчо передбаченими стадіями судового процесу, а тому таке виконання саме по собі не є безумовною підставою, з якою закон пов'язує можливість (необхідність) зупинення виконання або зупинення дії оскаржених рішень...»* [9].



Проаналізувавши судову практику ми вбачаємо певні проблемні аспекти реалізації дискреційних повноважень на стадії зупинення виконання рішення суду або зупинення його дії в порядку здійснення адміністративного судочинства та можемо зробити наступні **висновки**:

1) Найсуперечливішим в судовій практиці є той факт, що сторона звертається із клопотанням **зупинити** виконання рішення суду або зупинити рішення суду в дії, **що вже набрало законної сили та підлягає виконанню**.

Адже, з однієї сторони є сторона відносно якої рішення суду вже набрало законної сили, та у такої сторони правомірні очікування щодо виконання такого рішення. Інша сторона клопоче про зупинення виконання такого рішення або про зупинення його в дії. Суд має прийняти збалансоване рішення для обох сторін, з урахуванням прав та інтересів всіх сторін не порушуючи при цьому принципу обов'язковості рішення суду.

Дискусійності зупинення виконання або дії рішення суду додає той факт, що після того як касаційний суд виносить ухвалу про зупинення виконання або дії рішення суду, інша сторона яка правомірно очікувала на негайне набрання чинності рішення суду апеляційної інстанції та його виконання не має права на оскарження такої ухвали про зупинення, і як наслідок позбавлена скористатися стадією виконання рішення суду.

2) Суд має враховувати, що не дивлячись на той факт, що, як зазначається в вище проаналізованій судовій практиці, законодавець не обмежив дискреційні повноваження судів щодо підстав для зупинення виконання оскарженого рішення суду або його дії та в той же час суд обмежений необхідністю забезпечення збалансованості інтересів сторін, запобігання порушенню прав осіб.

3) Сторона яка клопоче про зупинення виконання рішення суду або його дії має довести що виконання може завдати їй значної шкоди. Фактично обов'язок доказування щодо необхідності зупинення покладається на сторону яка звертається із таким клопотанням. Сторона має навести вагомні підстави та обґрунтовані обставини, а також довести критичну необхідність такого зупинення.

4) Як визначив Верховний суд у своїй практиці, суд не вправі обґрунтовувати своє рішення припущеннями, суд має навести підстави для такого зупинення на основі саме обґрунтованого та підтвердженого відповідними доказами сторони, що подає відповідне клопотання.

5) Непогодження сторони із змістом рішення суду апеляційної інстанції не є підставою для зупинення виконання або дії рішення суду. Так само не є підставою для зупинення необхідність виконання рішення суду щодо якого відкрите касаційне провадження.

Усунення вище окреслених неузгодженостей, що сформовані несталістю чинного законодавства вдається можливим через розвиток уніфікованої судової практики Верховного суду. Єдиний підхід судової практики з урахуванням наукових напрацювань надасть змогу конкретизувати межі застосування дискреційних повноважень на стадії зупинення виконання рішення суду або зупинення його дії в порядку здійснення адміністративного судочинства.

#### Список використаних джерел:

1. Конституція України: Закон України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96вр#Text>
2. Про судоустрій і статус суддів: Закон України від 02.06.2016 р. № 1402-VIII URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1402-19#Text>
3. Кодекс адміністративного судочинства України: Закон України від 06.07.2005 № 2747-IV URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15/conv#n11490>
4. Додаток до Рекомендації № Р(80)2 Комітету Міністрів Ради Європи від 24 січня 1980 року URL: [https://publicsearch.coe.int/#k=%22R\(80\)2%22%201980#f=%5B%5D](https://publicsearch.coe.int/#k=%22R(80)2%22%201980#f=%5B%5D)
5. Л.В. Крупнова; О.П. Рябченко; О.В. Артеменко. Правова характеристика дискреційних повноважень суддів. Наше право. 2023. № 2. С. 56-62
6. Постанова Верховного Суду у складі Касаційного адміністративного суду у від 17 серпня 2023 року у справі №820/1645/17: URL <https://reyestr.court.gov.ua/Review/112879355>
7. Постанова Верховного Суду у складі Касаційного адміністративного суду у від 18 травня 2022 року у справі №460/3026/20: URL <https://reyestr.court.gov.ua/Review/104383311>
8. Постанова Верховного Суду у складі Касаційного адміністративного суду у від 28 грудня 2021 року у справі №140/2889/21: URL <https://reyestr.court.gov.ua/Review/102318486>
9. Постанова Верховного Суду у складі Касаційного адміністративного суду у від 27 вересня 2021 року у справі №640/3223/20: URL <https://reyestr.court.gov.ua/Review/99902686>

**Нуруллаєв Ількін Садагат огли**, доктор юридичних наук,  
доцент, професор кафедри міжнародного права  
та порівняльного правознавства факультету міжнародних  
відносин Національного авіаційного університету,  
м. Київ, Україна

## **ОКРЕМІ ПИТАННЯ ПРИТЯГНЕННЯ ДО КРИМІНАЛЬНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ЗА ВЧИНЕННЯ ВОЄННИХ ЗЛОЧИНІВ МІЖНАРОДНИМ КРИМІНАЛЬНИМ СУДОМ**

*Притягнення до індивідуальної кримінальної відповідальності за вчинення міжнародних злочинів: злочину геноциду, воєнних злочинів, злочинів проти людяності та злочину агресії лишається одним з найбільш складних в реалізації норм міжнародного кримінального права не зважаючи на доволі широкую практику створення та діяльності різноманітних органів міжнародного кримінального правосуддя. У статті досліджуються особливості притягнення до міжнародної кримінальної відповідальності за вчинення воєнних злочинів Міжнародним кримінальним судом відповідно до Римського статуту. Звернено увагу на особливу місію Міжнародного кримінального суду, яка закладена його розробниками у преамбулі Римського статуту, зокрема, покласти край безкарності за вчинення найтяжчих злочинів, що викликають стурбованість усієї міжнародної спільноти за запобігання їх у майбутньому. Досліджено предметну юрисдикцію Міжнародного кримінального суду щодо воєнних злочинів, що можуть бути вчинені як під час міжнародних, так і неміжнародних збройних конфліктів. Акцентовано на комплементарній юрисдикції Міжнародного кримінального суду щодо воєнних злочинів, і, як наслідок, первинній відповідальності держав щодо притягнення до кримінальної відповідальності осіб, які вчинили воєнні злочини на їх території.*

*Під час збройної агресії російської федерації проти України вчинення міжнародних злочинів російською армією набуло масового характеру; найбільш чисельними серед них є воєнні злочини. Відтак, окрема увага в статті приділяється до воєнних злочинів, вчинених під час збройної агресії російської федерації проти України та дослідженню можливостей Міжнародного кримінального суду притягнути до відповідальності винних осіб. Відтак, ця стаття покликана проаналізувати, які діяння складають воєнні злочини за Римським статутом Міжнародного кримінального суду (далі – МКС), яка процедура провадження у МКС та чи зможе міжнародне співтовариство в межах юрисдикції МКС притягнути до відповідальності винних за вчинення воєнних злочинів в Україні, включаючи найвище воєнне та політичне керівництво держави-агресорки.*

*Ключові слова: воєнні злочини, міжнародні злочини, Міжнародний кримінальний суд, Женевська конвенція, Офіс Прокурора Міжнародного Кримінального Суду, Прокурор Міжнародного Кримінального Суду.*

### ***Nurullaiev Ilkin Sadahat ohly. Specific issues of criminal responsibility for commitment of war crimes in the international criminal court***

*Bringing individual criminal responsibility for the commission of international crimes: the crime of genocide, war crimes, crimes against humanity and the crime of aggression remains one of the most difficult in the implementation of the norms of international criminal law, despite the rather wide practice of the creation and operation of various bodies of international criminal justice. The article examines the specifics of prosecution for war crimes in the International Criminal Court. Attention is drawn to the special mission of the International Criminal Court, which was established by its drafters in the preamble of the Rome Statute, in particular, to put an end to impunity for the commission of the most serious crimes, which are of concern of the international community and their prevention in the future. The material jurisdiction of the International Criminal Court regarding war crimes, which may be committed both during international and non-international armed conflicts, is studied. Attention is drawn to the complementary jurisdiction of the International Criminal Court regarding war crimes, and as a result, the primary responsibility of states to prosecute persons who have committed war crimes on their territory within the framework of national legal systems. The purpose of the article is to analyze what acts constitute war crimes under the Rome Statute of the International Criminal Court (hereinafter - the ICC), what the procedure of proceedings at the ICC is, and whether the international community will be able to prosecute those guilty of war crimes in Ukraine through the ICC.*

*During the armed aggression of the russian federation against Ukraine, the commission of international crimes by the russian army is massive; the most numerous among them are war crimes. Therefore, special attention is paid to the war crimes committed during the armed aggression of the russian federation against Ukraine. This article is designed to analyze what acts constitute war crimes under the Rome Statute of the International Criminal Court (hereinafter referred to as the ICC), what is the procedure of proceedings at the ICC, and whether the international community will be able to prosecute those guilty of war crimes in Ukraine through the ICC, ncluding the highest military and the political leadership of the aggressor state.*

*Key words: war crimes, international crimes, International Criminal Court, Geneva Convention, Office of the Prosecutor of the International Criminal Court, Prosecutor of the International Criminal Court.*

**Постановка проблеми.** Питання міжнародної відповідальності держав за міжнародні протиправні акти є одними з найбільш складних у міжнародному праві. Не менш складними є питання і притягнення до індивідуальної кримінальної відповідальності за вчинення міжнародних злочинів: злочину геноциду, воєнних злочинів, злочинів проти людяності та злочину агресії.

Не викликає сумніву, що найбільш кричущим порушенням норм міжнародного права є збройна агресія однієї держави проти іншої. Російська федерація неодноразово вчиняла подібні дії, зокрема, у 2014 році окупувала частину території України та розпочала збройний конфлікт на території Донецької та Луганської областей, а 24 лютого 2022 року продовжила розв'язану війну шляхом широкомасштабного прямого вторгнення в Україну. Під час такої війни масовими є вчинення міжнародних злочинів; найбільш чисельними серед них є воєнні злочини. Відтак, ця стаття покликана проаналізувати, які діяння складають воєнні злочини за Римським статутом Міжнародного кримінального суду (далі – МКС), яка процедура провадження у МКС та чи зможе міжнародне співтовариство через МКС притягнути до відповідальності винних за вчинення воєнних злочинів в Україні.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Зазначена проблематика розглядалася низкою вчених, зокрема її окремі аспекти досліджували в своїх працях такі науковці як: М.Ш. Бассіоні, Базов О.В., М.О. Баймуратов, М.В. Буроменський, В.В. Гутник, М.М. Гнатівський, Н.В. Камінська, А.О. Кориневич, С.М. Переполькін, Т.Л. Сироїд, В.Шабас, Я.Т. Яворський та інші.

**Метою статті** є аналіз особливостей притягнення до кримінальної відповідальності за вчинення воєнних злочинів МКС, зокрема дослідження предметної юрисдикції МКС щодо воєнних злочинів та процедури провадження у зазначеному Суді.

#### **Виклад основного матеріалу.**

Чотири Женевські конвенції від 12 серпня 1949 року та Додатковий протокол до них від 8 червня 1977 року зобов'язують держави кваліфікувати серйозні порушення міжнародного гуманітарного права у своєму національному законодавстві як воєнні злочини, передбачивши кримінальну відповідальність за їх вчинення. Власне відповідно до норм міжнародного гуманітарного права, держави повинні переслідувати осіб за серйозні порушення міжнародного гуманітарного права, або передати таких осіб державі, яка бажає переслідувати. Відтак, відповідно до Женевських конвенцій воєнні злочини підпадають під принцип універсальної юрисдикції. Він полягає в тому, що будь-яка держава має право притягнути до відповідальності особу за вчинення злочинів, незалежно від місця їх вчинення злочину та громадянства суб'єкта злочину чи його жертви [1, с. 1; 2].

У минулому воєнні злочинці переслідувалися на міжнародному рівні Міжнародними військовими трибуналами в Нюрнберзі та Токіо, Міжнародним трибуналом щодо колишньої Югославії та Міжнародним трибуналом щодо Руанди, а також низкою «гібридних» судових установ (Спеціальний трибунал для Сьєрра-Леоне, Надзвичайні палати Камбоджі тощо).

Сьогодні єдиним постійнодіючим органом міжнародного кримінального правосуддя є МКС, який створений на підставі Римського статуту МКС, прийнятого 17 липня 1998 року. Вперше в історії людства держави вирішили встановити юрисдикцію постійного міжнародного кримінального суду для переслідування осіб, які вчинили найтяжчі злочини на їхній території чи їх громадянами [3, с. 191; 4]. Власне, як підкреслено у преамбулі Римського статуту, місією МКС є покласти край безкарності тих, хто вчиняє найтяжчі злочини, що викликають стурбованість усієї міжнародної спільноти, і таким чином сприяти запобіганню таким злочинам.

Згідно Римського статуту, МКС має компліментарну (доповнюючу) юрисдикцію [5, с. 247], відтак, кожна держава зобов'язана здійснювати свою кримінальну юрисдикцію щодо осіб, відповідальних за вчинення міжнародних злочинів, а МКС може здійснювати юрисдикцію тільки тоді, коли держава не може або не бажає належним чином розслідувати чи переслідувати злочинців (ст. 17 Римського статуту МКС).

Серед міжнародних злочинів, які підпадають під предметну юрисдикцію МКС є геноцид, злочини проти людяності, воєнні злочини та злочин агресії. Але оскільки дане дослідження обмежується воєнними злочинами, надалі більш детально саме воєнні злочини будуть досліджені.

До воєнних злочинів за ст. 8 Статуту МКС належать:

1) Серйозні порушення Женевських конвенцій про захист жертв війни 1949 р., зокрема: умисні вбивства; катування або нелюдське поводження; умисне заподіяння сильних страждань або тяжких тілесних ушкоджень чи шкоди здоров'ю, широкомасштабне знищення та привласнення майна, що не викликане воєнною необхідністю та вчинене незаконно і безглуздо, примушення військовополоненого чи іншої захищеної особи до служби в збройних силах ворожої держави; умисне позбавлення військовополоненого чи іншої захищеної особи права на справедливий суд; незаконна депортація або переміщення чи незаконне позбавлення волі; взяття заручників;

2) Інші серйозні порушення законів та звичаїв, які застосовуються під час міжнародних збройних конфліктів у межах, встановлених міжнародним правом, зокрема умисні напади на цивільне населення та цивільні об'єкти, умисне нанесення ударів по персоналу, об'єктів, підрозділів або транспортних засобів, задіяних у наданні гуманітарної допомоги тощо. Заборона таких діянь передбачена Гаазькою конвенцією

про закони та звичаї сухопутної війни 1907 р., Додатковим протоколом I 1977 р., Декларацією про незастосування куль, що легко розгортаються та сплющуються 1899 р. та Протоколом про заборону застосування на війні задушливих, отруйних або інших подібних газів та бактеріологічних засобів 1925 р.

3) Серйозні порушення статті 3, загальної для чотирьох Женевських конвенцій 12 серпня 1949 р., яка застосовується до збройних конфліктів неміжнародного характеру;

4) Інші серйозні порушення законів та звичаїв, які застосовуються під час збройних конфліктів неміжнародного характеру в межах, встановлених міжнародним правом.

Отже, у Римському статуті передбачена відповідальність за вчинення воєнних злочинів як під час міжнародних, так і неміжнародних збройних конфліктів.

У 2023 році виповнилася двадцять п'ята річниця Римського статуту МКС. Після створення та функціонування різних міжнародних та інтернаціоналізованих кримінальних трибуналів, створення МКС зустріли з великою надією як інституцію, що відстоюватиме правосуддя перед владою та притягне до відповідальності високопоставлених злочинців і забезпечить принцип невідворотності покарання [6, с. 108]. Сьогодні деякі науковці звертають увагу, що міжнародне кримінальне правосуддя переживає кризу [7].

Згідно ст. 27 Римського статуту, персональна юрисдикція МКС застосовується до всіх осіб без розрізнення на основі посадового становища. Зокрема, посадове становище глави держави або уряду, члена уряду або парламенту, обраного представника чи державної посадової особи в жодному разі не звільняє особу від кримінальної відповідальності відповідно до Римського статуту та не є підставою для пом'якшення покарання. По суті міжнародні кримінальні суди і трибунали й були створені для того, щоб вищі посадові особи не уникали відповідальності за вчинені злочини, ховаючись за своїм особливим статусом [8, с. 60].

У Міжнародному кримінальному суді до відповідальності може бути притягнуто будь-яка особа, яка вчиняє воєнні злочини, у тому числі шляхом надання наказу, або така особа, що підбурює чи сприяє іншим чином у вчиненні цих злочинів (ст.25 Римського статуту).

Яка ж процедура притягнення до відповідальності за воєнні злочини у Міжнародному кримінальному суді? Усе починається з ініціювання провадження. Відповідно до ст. 13 Римського статуту, МКС вправі здійснювати свою юрисдикцію щодо відповідного міжнародного злочину, якщо: а) ситуація, в якій імовірно було вчинено один або декілька таких злочинів, передана Прокурору державою-учасницею; б) ситуація, в якій імовірно було вчинено один або декілька злочинів, передана Прокурору Радою Безпеки ООН, яка діє відповідно до Глави VII Статуту ООН; або в) Прокурор розпочав розслідування *proprio motu* відповідно до ст.15 Римського статуту. На додаток до цього, держави можуть визнати юрисдикцію на *ad hoc* основі, подавши заяву відповідно до статті 12 (3) Римського статуту.

Після передачі ситуації, або ініціювання провадження Прокурором *proprio motu* Прокурор проводить її попереднє вивчення (*preliminary examinations*). Попередня перевірка являє собою дослідження інформації на предмет того, чи містить вона достатні фактичні та правові підстави для ініціювання офіційного кримінального переслідування [9, с. 72; 10, с. 296]. Прокурор під час попереднього вивчення отримує інформацію щодо ситуації з будь-яких джерел. Фізичні особи чи організації вправі подавати Прокурору інформацію щодо злочинів, які підпадають під юрисдикцію Суду. Стаття 15 Римського статуту надає Прокурору право отримувати інформацію від різних організацій, зокрема держав, органів ООН, міжурядових або неурядових організацій, або від інших надійних джерел, які Прокурор буде вважати відповідними. Прокурор повинен зберігати конфіденційність інформації та показів та вживати відповідних заходів. Враховуючи сучасний розвиток цифрових технологій, що кожна особа вправі звернутися до Прокурора МКС та надати відповідну інформацію про вчинення злочину через інтернет-сторінку Офісу Прокурора за покликанням: <https://otplink.icc-cpi.int/>.

Проводячи попередню перевірку отриманої інформації, Прокурор згідно пол. 27 Регламенту Офісу Прокурора повинен попередньо з'ясувати чи: а) отримана інформація не стосується питань, які явно виходять за рамки юрисдикції Суду; б) отримана інформація досліджується у рамках ситуації, яка перевіряється, або розслідується, або є в основі обвинувачення, і яка має бути розглянута в контексті поточної діяльності; в) отримана інформація стосується питань, що виходять за рамки юрисдикції Суду і не мають відношення до ситуації вже при аналізі та розслідуванні або є в основі обвинувачення, і яка вимагає подальшої перевірки відповідно до пр. 48 ППД МКС [11].

Провівши попереднє вивчення (*preliminary examinations*) ситуації Прокурор приймає рішення про початок розслідування. Відтак, варто погодитися з думкою Я.Т. Яворського, що незалежно від того, хто є ініціатором відкриття провадження, саме від рішення Прокурора про наявність або відсутність достатніх підстав для проведення розслідування залежить подальша доля переданої ситуації чи отриманої інформації. За наявності достатніх підстав – розпочинається розслідування (самостійно Прокурором або за погодженням з Палатою попереднього провадження), за їх відсутності – відмовляється у порушенні розслідування [12, с. 170].

Після прийняття рішення про початок розслідування Прокурор проводить саме розслідування. Повноваження Прокурора під час розслідувань визначені у ст.54 Римського статуту. Згідно п.1 ст.54 Римського статуту, Прокурор для встановлення істини проводить розслідування, щоб охопити всі факти та докази, що стосуються оцінки того, чи настає кримінальна відповідальність згідно Римського Статуту, і при цьому



однаковою мірою розслідує обставини, що свідчать як про винуватість, так і про невинуватість, а також вживає належних заходів для забезпечення ефективного розслідування і кримінального переслідування за злочини, що підпадають під юрисдикцію Суду, враховуючи при цьому інтереси та особисті обставини потерпілих і свідків, у тому числі вік, гендерний фактор та стан здоров'я, а також характер злочинів, зокрема злочинів, пов'язаних із сексуальним насильством, гендерним насильством або насильством над дітьми.

Під час проведення розслідування Офісом Прокурора МКС збираються докази. Аналіз ст. 69 Римського статуту дозволяє до доказів віднести: усні та письмові свідчення, документальні докази та речові докази.

Згідно п.7 ст. 69 Римського статуту, докази, отримані в результаті порушення положень Статуту або міжнародно визнаних прав людини є недопустимими, якщо порушення породжує серйозні сумніви стосовно достовірності доказів; або допущення доказів було б несумісним з об'єктивним провадженням і завдало б йому серйозної шкоди.

Розслідування Офісом Прокурора проводиться шляхом надсилання місії до держав, де були вчинено відповідний міжнародний злочин. Для здійснення цієї діяльності МКС покладається на допомогу та співпрацю держав-учасниць, міжнародних і регіональних організацій, а також громадянського суспільства [13]. Як тільки Офіс Прокурора МКС визнає, що є достатньо доказів, щоб довести, що особа є відповідальною за конкретний міжнародний злочин, він звертається до Палати попереднього провадження МКС для видачі ордеру на арешт.

Власне провадження щодо вчинених міжнародних злочинів під час збройної агресії рф проти України сьогодні перебуває на стадії розслідування. 17 березня 2023 року Палата попереднього провадження МКС видала ордери на арешт в.пугіна та м.львової-белова. Згадані особи, як підкреслює Палата попереднього провадження, несуть відповідальність за воєнний злочин у вигляді незаконної депортації населення (дітей) та незаконного переміщення населення (дітей) з окупованих територій України до рф (згідно зі статтями 8(2)(a)(vii) і 8(2)(b)(viii) Римського статуту) [14].

Після того, як особа, щодо якої було видано ордер на арешт або повістку про явку, перебуває під вартою суду або вирішує добровільно прибути до суду, МКС спочатку має переконати суддів на етапі досудового провадження, що воно має достатні докази для направлення справи до суду. На цьому етапі судді повинні будуть вирішити, підтвердити, відхилити або переглянути звинувачення, висунуті Офісом Прокурора проти підозрюваного. Якщо судді затвердять обвинувачення, справа буде передана до Судової палати з розгляду справи по суті у порядку передбаченому частиною 6 Римського статуту.

Під час судового розгляду Офіс Прокурора МКС несе тягар доведення що обвинувачена особа є винною «поза розумним сумнівом». МКС може представити докази у формі документів, інших матеріальних об'єктів або показань свідків; свідки МКС також допитуються як стороною захисту, так і стороною обвинувачення.

Після того, як в Палаті були заслухані всі свідки і надані всі докази, головуєчий суддя заявляє, що подання доказів закінчилося. Потім Палата пропонує Прокурору та стороні захисту зробити заключні заяви, які дають можливість сторонам обвинувачення і захисту нагадати Палаті про докази і факти, які вони представили, а також підтвердити аргументи на підтримку своїх справ. Коли Прокурор і сторона захисту завершили свої заключні заяви, Судова палата приймає рішення у справі. Згідно ст. 77 Римського статуту, Судова палата може призначити особі, визнаній винуватою у вчиненні відповідного міжнародного злочину покарання у вигляді: а) позбавлення волі на певний строк, обчислюваний у кількості років, що не перевищує 30 років, або б) довічне позбавлення волі в тих випадках, коли це виправдано особливо тяжким характером злочину та індивідуальними обставинами особи, визнаної винною. Крім цього, як додаткові, можуть бути призначені такі покарання: а) штраф та б) конфіскація доходів, майна та активів, отриманих безпосередньо або опосередковано внаслідок вчинення злочину, без шкоди для прав *bona fide* третіх сторін.

Повертаючись до воєнних злочинів, вчинених під час збройної агресії рф проти України, то для притягнення до відповідальності використовуються одночасно як можливості МКС, так національного кримінального переслідування. Більше того, з огляду на принцип компліментарності у МКС, первинна відповідальність лежить на національних правових системах. Сьогодні незначна кількість російських військових були притягнені до відповідальності за вчинені воєнні злочини. Першою, і найбільш відомою справою після прямого збройного вторгнення рф в Україну у 2022 році стала справа Вадима Шишимаріна, який був засуджений за порушення законів та звичаїв війни (ст.438 Кримінального кодексу України), яке полягало у вбивстві беззбройного 62-річного чоловіка на початку вторгнення [15]. Разом з тим з огляду на наявні імунітети, притягнути в рамках внутрішньодержавної правової системи України вище політичне керівництво рф практично неможливо. Очевидно, місія щодо їх притягнення покладається на МКС.

Варто наголосити, що національним органам України, які здійснюють кримінальне переслідування за вчинені воєнні злочини, під час застосування положень національного законодавства, доцільно орієнтуватися на практику МКС. Вивчення, аналіз та застосування такого досвіду, створення міжнародних слідчих груп, залучення іноземних фахівців до здійснення розслідування воєнних злочинів на території України, має забезпечити їх ефективне розслідування і, як наслідок, притягнення осіб, які вчинили воєнні злочини до кримінальної відповідальності [16, с. 174].

### Висновки

Міжнародна спільнота створюючи МКС поклала на нього місію органу, який повинен покласти край безкарності за вчинення найтяжчим злочинам, що викликають стурбованість усієї міжнародної спільноти. Разом з тим, уже при створенні МКС було очевидно, що з огляду на суверенітет держав, а також обмежені ресурси МКС він повинен володіти компліментарною (доповнюючою) юрисдикцією, тому кожна держава зобов'язана здійснювати свою кримінальну юрисдикцію щодо осіб, відповідальних за вчинення міжнародних злочинів, а МКС може здійснювати юрисдикцію тільки тоді, коли держава не може або не бажає належним чином розслідувати чи переслідувати злочинців.

МКС володіє предметною юрисдикцією щодо міжнародних злочинів (злочин агресії, геноцид, воєнні злочини та злочини проти людяності), при цьому воєнні злочини, які є найбільш масовими з поміж міжнародних, можуть бути вчинені як під час міжнародних, так і неміжнародних збройних конфліктів. У МКС до відповідальності може бути притягнена будь-яка особа, яка вчиняє воєнні злочини, бо більше, за задумом його творців, головне його завдання очевидно полягає у притягненні до відповідальності вищих посадових осіб держав, яких не можна з огляду на їх імунітети притягнути до відповідальності у інший спосіб.

### Список використаних джерел:

1. Rajadhyaksha, M. Universal Jurisdiction in International Law. *Law Review of Government Law College*. 2002-2003. Vol. 2, pp. 1-34.
2. Jok K.. International Criminal Law and Customary Law for Punishment of the Perpetrators of International Crimes in South Sudan. *International Annals of Criminology*. 2023. P. 1-27. doi:10.1017/cri.2023.21
3. Buromenskyi M., Gutnyk V. The Impact of ECHR and the Case-Law of the ECtHR on the Development of the Right to Legal Assistance in International Criminal Courts (ICTY, ICTR, ICC). *Baltic Journal of European Studies*. 2019. Vol. 9, No. 3 (28). P.188-204. doi: 10.1515/bjes-2019-0029
4. Зрозуміти Міжнародний кримінальний суд. URL: <https://www.icc-cpi.int/sites/default/files/2023-06/UICC-UKR-rgb.pdf>
5. Перепьолкін С. М. Юрисдикція міжнародного кримінального суду та її визнання Україною. *Вісник Південного регіонального центру Національної академії правових наук України*. 2017. № 10. - С. 243-250.
6. Gutnyk V. The Development of International Criminal Justice: Expectations and Reality. *Teise*. 2023. Vol. 126 (May). P. 101-15. DOI: <https://doi.org/10.15388/Teise.2023.126.7>.
7. Mark S. Ellis, The Growing Crisis With the International Criminal Court. URL: <https://www.jurist.org/commentary/2019/05/mark-ellis-crisis-with-icc/>
8. Гутник В. Міжнародний кримінальний суд: навчальний посібник. Львів : ЛНУ імені Івана Франка, 2023. 194 с.
9. Яворський Я. Т. Правовий статус Прокурора Міжнародного кримінального суду : дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.11 "Міжнародне право". Львів, 2018. 197 с.
10. Komori T., Wellens K. Public Interest Rules of International Law: Towards Effective Implementation. Ashgate Publishing, Ltd., 2009. 493 p.
11. Regulations of the Office of the Prosecutor. ICC Doc.: ICC-BD/05-01-09, 23 April 2009. URL: <http://icc-cpi.int/NR/rdonlyres/FFF97111-ECD6-40B5-9CDA-792BCBE1E695/280253/ICCBD050109ENG.pdf>
12. Яворський Я. Повноваження Прокурора Міжнародного кримінального суду щодо ініціювання розслідування. *Європейські перспективи*. 2013. №1. С. 166-171.
13. Lohne K. Global Civil Society, the ICC, and Legitimacy in International Criminal Justice. In N. Hayashi & C. Bailliet (Eds.), *The Legitimacy of International Criminal Tribunals (Studies on International Courts and Tribunals*, pp. 449-472). Cambridge: Cambridge University Press, 2017. Doi:10.1017/9781316536469.019
14. Situation in Ukraine: ICC judges issue arrest warrants against Vladimir Vladimirovich Putin and Maria Alekseyevna Lvova-Belova, Press Release: 17 March 2023. URL: <https://www.icc-cpi.int/news/situation-ukraine-icc-judges-issue-arrest-warrants-against-vladimir-vladimirovich-putin-and>
15. Ухвала Київського апеляційного суду від 29 липня 2022 року (у справі Вадима Шишимаріна). Справа № 760/5257/22. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/105669005>
16. Коруц У. Розслідування Міжнародним кримінальним судом воєнних злочинів росії в Україні. Вчені записки ТНУ імені В.І. Вернадського. Серія: юридичні науки. Том 34 (73) № 1 2023. С. 171-174.

**A. I. Ripenko, D.Sc., advocate**

## **FUNDING REPARATIONS TO UKRAINE: THE INTERNATIONAL LAW FRAMEWORK**

*This comprehensive article ventures into the multifaceted dimension of funding reparations to Ukraine and the Ukrainians, particularly confiscating Russian state assets, a topic that has gained profound relevance in the wake of Russia's unexpected military aggression against Ukraine on February 24, 2022. Undertaken through an elaborate research approach, the study encompasses methods such as formal legal analysis, hermeneutics, comparative legal studies, historical analysis, and systematic review to unravel the intricacies of the matter.*

*Central to the discourse is Ukraine's imperative need for postwar reconstruction, a monumental task estimated to cost beyond a staggering 400 billion USD. With such an enormous financial burden at hand, the study critically examines potential rapid compensation avenues, spotlighting assets tied to the Central Bank of Russia and other pivotal state-owned corporations and enterprises. Historically, these assets have been enveloped in a protective layer, safeguarded by customary international law principle of sovereign immunity. This immunity, widely recognized in international and domestic legal frameworks, offers an almost impenetrable shield. In addition, the article presents a perspective, postulating that Russia's overt aggressive actions might provide a legitimate avenue to pierce this protective veil. It introduces the potential for Ukraine, backed by its international allies, to invoke the right of (collective) self-defence. Such an approach not only provides a legal rationale to lawfully seize these assets but also underscores the urgent need for international cooperation in the face of blatant disregard for global peace and security.*

*Furthermore, the narrative offers an in-depth examination of Ukraine's experience during the armed conflict and discusses the procedure of confiscation as a third-party countermeasure. It delves into the doctrine of individual and collective self-defence, investment protection and other issues.*

*Key words: assets, confiscation, armed conflict, third States, self-defence.*

### **A. I. Ріпенко. Фінансування репарацій Україні: міжнародно-правова основа**

*Стаття глибоко поринає у багатоаспектну проблему фінансування репарацій для України та постраждалих осіб, зокрема за рахунок конфіскованих активів російської федерації, що набула особливої актуальності після початку повномасштабної військової агресії рф проти України 24 лютого 2022 року. Дослідження спирається на такий методологічний арсенал, як формальний правовий аналіз, герменевтика, порівняльні правові дослідження, історичний аналіз та системний огляд для розкриття всіх нюансів цього питання.*

*У центрі уваги дискусії знаходиться нагальна потреба України у відбудові, завдання безпрецедентних масштабів, вартість якого оцінюється в понад 400 мільярдів доларів США. Маючи на увазі таке величезне фінансове навантаження, у дослідження критично розглядаються потенційні механізми швидкої компенсації, основна увага при цьому приділяється активам, пов'язаним із Центральним банком Росії та іншими ключовими державними корпораціями та підприємствами. Традиційно ці активи знаходяться під захистом, забезпеченим принципом суверенного імунітету, який визнається міжнародними та національними правовими рамками.*

*Стаття пропонує новаторський погляд, стверджуючи, що відкрита агресія рф може надає законні підстави реагувати, у тому числі у вигляді конфіскації активів держави - агресора. Вона вказує на потенційну можливість для України, підтриманої її міжнародними союзниками, звернутися до права (колективної) самооборони. Такий підхід не лише надає правове обґрунтування для законної конфіскації державних активів рф, але й підкреслює нагальну потребу у міжнародній співпраці в умовах очевидного ігнорування агресором основ глобальної безпеки.*

*У статті наводиться докладний огляд досвіду України під час збройного конфлікту та обговорюється процедура можливої конфіскації активів як контрзаходів, застосованих третіми державами. Дослідження заглиблюється у доктрину індивідуальної та колективної самооборони, захисту інвестицій та інші актуальні проблемні питання.*

*Ключові слова: активи, конфіскація, збройний конфлікт, треті держави, самооборона.*

### **Introduction**

On February 24, 2022, Russia launched a full-scale attack against Ukraine. Reconstruction and recovery needs are estimated at over 400 billion USD [49]. A potential source for rapid compensation is the confiscation (i.e., the forcible seizure with no compensation) of the assets of the Central Bank of Russia [19], and other Russian state assets, including those owned by state corporations and enterprises – potential ‘alter egos’ of Russia [32]. In the context of confiscating Russian state assets and sending them to Ukraine, the sovereign immunity protection of these assets could be an obstacle. Besides, state assets may be protected under investment and other treaties or States' domestic legislation. The present blogpost argues that, under the circumstances mentioned below, States can lawfully confiscate the aggressor's assets by invoking (collective) self-defence.

### Literature Review

The issue of confiscation of Russian assets frozen in the world has not been actually resolved. During the first months of the war, it was generally referred to as something distant and incomprehensible. Only in June, the Canadian Parliament amended the national legislation, providing for the possibility of confiscating the assets of states and individuals, who have committed significant violations of the international legal order, human rights, or considerable corruption offenses. Thus, in December, the Minister of Foreign Affairs of the country, Melanie Jolie, announced the arrest and demand for the confiscation of 26 million dollars of the company Granite Capital Holdings Ltd, which belongs to the Russian oligarch Roman Abramovich [37]. That is, it is only a question of drafting a submission on confiscation in court.

In November, the UN General Assembly adopted a resolution authored by Ukraine and half a hundred other states, which calls on Russia to compensate for the damage caused. 94 countries voted in favour of the resolution, and 14 against, while 73 abstained. Among those who indirectly supported the aggressor's actions in this way are the Bahamas, Belarus, China, Cuba, North Korea, Eritrea, Ethiopia, Iran, Mali, Nicaragua, Russia itself, Syria, the Central African Republic and Zimbabwe.

As stated in the declaration, «the Russian Federation should be held accountable for all violations of international law in Ukraine or against Ukraine, including its aggression against the Charter of the United Nations, as well as violations of international humanitarian law and human rights. It bears the legal consequences of all internationally illegal acts, including compensation for damage caused by such acts». It is also recognized the need to create, in cooperation with Ukraine, «an international mechanism for compensation for damage, losses or harm that is a consequence of the illegal actions of the Russian Federation in Ukraine or against Ukraine». According to the decision, an international register of losses is created to record the evidence caused to all interested individuals and legal entities, as well as to the state of Ukraine as a result of the illegal actions of the Russian Federation [47].

But it is impossible to simply take the «frozen» money and transfer it to Ukraine or to the accounts of special funds that have already been created and will be created for its reconstruction. Moreover, there was a clarification by the International Court of Justice (2012) of the United Nations that no country can legally seize the assets of another – even if it is guilty of war crimes.

It is easier with private money and property. But in this case new legal mechanisms are needed as well so that national courts can make relevant decisions. Ideally, their approval at the level of the UN or a group of states, and then implementation and detailing at the national level.

As Alan Riley (2022), a senior researcher at the Atlantic Council, points out, according to the norms of international public law, in order to use such a mechanism, Russia's consent is not required and there is no need for a complete military defeat of Moscow and the occupation of Russian territory. Instead, it will be necessary to conclude an International Agreement on Reparations, which will provide for the agreement of the signatory states to identify, freeze and confiscate Russian assets and transfer them to a compensation fund. First of all, all state assets of the Russian Federation in the territories of the parties to the agreement (money, precious metals and securities of the Central Bank, assets of the state-owned enterprises «Gazprom» and «Rosneft», etc.) can be seized. Private assets will also be subject to seizure if their connection with the Russian Federation is clearly proven.

According to Politico, legal options for the confiscation of Russian state and private property as payment for the restoration of Ukraine are currently being studied by the European Commission. However, apparently, it is only about the first steps on this path: «determining ways to strengthen the tracking, identification, freezing and management of assets as preliminary steps to potential confiscation» [44].

«The most obvious principle of natural justice is that those individuals and legal entities who financed the brutality directed against Ukraine and Ukrainian people are ultimately the ones who must then bear the heaviest burden of payment, costs for the reconstruction and restoration of this country,» – emphasized James Cleverley (2023), speaking during a debate in the House of Commons.

### Methodology

Methodology is a conceptual statement of the purpose, content, and methods of research that ensure obtaining the most objective, accurate, systematized information about the problem under consideration. Achieving the goal and objectives of scientific research largely depends on a clear definition of the methodological basis.

The research methods were chosen considering the purpose and tasks of this work.

Thus, formal and legal (dogmatic) method was applied in course of legal analysis of international and Ukrainian legal instruments governing the procedure of confiscating State assets.

Hermeneutic method was helpful when establishing the content of certain legal concepts («confiscating assets», «self-defense», «third-party countermeasure»).

Comparative and legal method was used when comparing domestic and international legal instruments regulating the issue of confiscation of the State assets.

Historical and legal method made it possible to study the State practice of confiscating assets of another country under an administrative act or without any formal act.

System analysis method helped to investigate the procedure of confiscating assets as a third-party countermeasure.



With the assistance of logical method, the Ukraine's perspectives in confiscating Russian State assets were examined.

Modeling method was used for predicting the influence of confiscation on investment protection, including bilateral investment treaties between Russia and third states.

With the help of summarization method, the relevant conclusions were presented.

### **Results and Discussion**

The term «reparations» carries multiple meanings under international law. War reparations are paid after the end of an armed conflict, from one state to another, under the law of state responsibility. Victims of Russian aggression in Ukraine, on the other hand, have a right to receive reparations from Russia for violations of human rights and international humanitarian law. Both types of reparations require funding. This article focuses solely on the disposal of Russian state assets. However, it should be noted that the assets of Russian oligarchs or entities that support the Russian military machine could also be subject to disposal as reparations under specific circumstances. Up until now, the main source considered for funding reparations has been frozen Russian state assets.

### **Main Proposals on Using Russian State Assets**

The main proposals concerning the use of Russian state assets are intertwined with discussions on the legality and economic consequences of confiscating these assets. The options on the table include:

Confiscating sanctioned Russian state assets and allocating them for the reconstruction of Ukraine (through a Claims Commission and Reconstruction Fund, directly to the Ukrainian government, or other means). A Register of Damage has already been initiated as the first step toward a future compensation mechanism.

Keeping the assets frozen until the end of the war, thereby securing reparations that Russia should eventually pay.

Investing frozen Russian state assets and directing the profits to Ukraine.

Taxing frozen Russian state assets (including clearing companies like Euroclear).

Both the option of investing and using the proceeds for compensation to Ukraine, as well as imposing a special tax directly on these assets, stop short of ultimately disposing of the assets. These options, however, challenge Russian sovereign immunity and other protections that may exist under international law. The questions that arise are: How does disposing of benefits generated from investing Russian state assets differ from direct confiscation, from a legal standpoint? And what would be the grounds for taxing frozen Russian assets?

In the sections that follow, we explore ways to circumvent immunities and other forms of international law protection granted to Russian state assets.

### **Are Russian State Assets Unequivocally Immune?**

State-owned assets are covered by (foreign) sovereign immunity under customary international law, partially codified in the U.N. Convention on Jurisdictional Immunities of States and Their Property (Convention) [46], which is not yet in force. Under the Convention, immunity is granted only from the jurisdiction of the courts of another State, i.e., of any organ with judicial functions (Articles 1,5). The Convention also protects state assets from the post-judgment measures of constraint (Article 19), granting immunity from execution, with near absolute immunity [50] for central banks' assets. However, the Convention does not cover [51] executive actions not based on a judgement like unilateral sanctions (restrictive measures) or even a confiscation of assets of a foreign state. While this blogpost does not focus on sovereign immunity issues in case of adjudicative confiscation of Russian state assets following jus cogens violations (which would have been covered by the scope of the Convention) [4], it is noteworthy that Ukrainian courts have recently formed consistent practice of denying the aggressor's sovereign immunity from adjudication [25]. The practice of unilateral sanctions, imposed mostly by Western states as executive actions (i.e., under administrative acts of an authorised body of the state), seems to indicate the absence of a customary rule on immunity protection from such executive actions [34].

The state practice of confiscating assets of another state under an administrative act or without any formal act is mainly confined to wartime [34]. International humanitarian law (also called the law of armed conflict) sets out rules on war booties, property in occupation, seizure and destruction of property on the battlefield, as well as private property protection but with no special regulations regarding the sovereign immunity protection for assets of the belligerent states [22]. However, during World War I [7], World War II [34], and the Korean War [30], States' confiscating efforts reached not only the state property on the battlefield but also other state assets (banks, factories, monetary gold etc.), as well as commercial and other private property. In that context, legal arguments on States' sovereign immunity issues regarding actions of states based on their administrative acts or in the absence of any formal act of an authorised body rarely arose [34]. Thus, in practice, the principle of sovereign immunity has been relented during armed conflicts [13].

### **The Ukrainian Experience of Confiscating Russian State Assets During an Armed Conflict**

There are no Russian central bank assets placed in Ukraine, but other Russian state assets are. Law № 2116-IX (2022) provides for the seizure of the Russian state assets and the assets of Russian residents placed (registered) in Ukraine for reasons of social necessity, including (meaning not exclusively) when strongly demanded by military necessity. As stated in the preamble of the Law, the international law grounds for its adoption were the provisions of the Hague Convention IV with Respect to the Laws and Customs of War on Land [11] and Ukraine's inherent ('sovereign' in the literal translation) right of self-defence. The earlier Law № 1644-VII (2014) also refers

to the inherent (sovereign) right of Ukraine of self-defence and its exercise inter alia through the imposition of special economic and other restrictive measures (sanctions). Notably, the forcible seizure of property belonging to the Russian Federation and its residents in Ukraine set forth by Law № 2116-IX is carried out without any compensation for their value. None of the abovementioned Ukrainian laws directly mention Russia's sovereign immunity. The procedure adopted via Law № 2116-IX envisages no trial or court decision permitting the seizure of assets and is merely administrative.

Following Law 2116-IX (2022), the assets of two Russian banks [18] have been confiscated so far based on the National Security and Defence Council's decision issued on May 11, 2022, which was put into effect by the Decree of the President of Ukraine and later endorsed by the Ukrainian Parliament [28]. Russian banks initiated an investment arbitration [39] on the grounds of provisions from the Russian Federation – Ukraine bilateral investment treaty [14]. To date, a final award on the only known relevant dispute has not been issued [24].

According to the Ukrainian Government, confiscating 903 other Russian objects (state enterprises, aeroplanes, cargo vessels, vehicles, etc.) is being considered [41]. The detailed information on these assets is restricted and cannot be obtained also not through public information requests. According to the analytical group Trapaggressor [53], this pool entails inhomogeneous assets belonging to different subjects, including, e.g., 100% of Brocard Ukraine LLC, owned by a Cypriot company and (presumably indirectly) controlled (presumably indirectly) by the Russian Ministry of Trade, and as well as other corporate rights belonging to different subjects, which have different protection under international and domestic law. This is the very reason why the confiscation effort has been delayed.

In line with the above, to repel the Russian armed attack, Ukraine has invoked its right to self-defence and confiscated the aggressor's assets. The following section will examine whether third states may also recourse to (collective) self-defence or take third-party countermeasures to justify confiscating the assets under international law.

#### **Confiscating Assets as a Third-Party Countermeasure**

Countermeasures aim to induce the State responsible for an internationally wrongful act to comply with its obligations [20]. Following Russia's breach of obligations erga omnes [1], States other than the one injured can recourse to third-party countermeasures. Indeed, scholars argue that third-party countermeasures are permissible under general international law [5]. However, state practice of imposing unilateral sanctions, including sanctions imposed on Russia since the start of the aggression in 2014 by States that were not directly injured, in the absence, for the most part, of reasonable objections and appeals from the sanctioned states, supports the lawfulness of third-party countermeasures when obligations erga omnes are breached [10].

Concerning the requirements for lawful countermeasures, the International Law Commission (2001) has highlighted that they shall be temporary and reversible as far as possible in their effects (ARSIWA Commentaries, p. 76, para. 6). Although temporary blocking (freezing) of Russian state assets may meet those criteria, confiscation may not. Being catalysed by the Russian aggression, the scholarly discussion on the legitimacy of confiscating state assets as a countermeasure has been recently unfolded [43; 33; 52]. The main 'stumble block' is the temporariness requirement of countermeasures (which extends to the third-party countermeasures), it may not be met in the case of Russian state assets' confiscation. Another concern is the legality of disposing the confiscated state assets as war reparations, which are usually paid after the end of an armed conflict (along with restitution etc.) [35]. That concern stems from the premise that the sole function of countermeasures is to induce compliance by a state acting in breach of international law, rather than serve as a means of self-help [35] (albeit the ILC states that non-forcible countermeasures could be taken in order to procure cessation of an internationally wrongful act and to achieve reparation for the injury (ARSIWA Commentaries, p. 75, para. 1) [23]. However, it is arguable whether the confiscated assets could be sent directly to Ukraine as countermeasures. The broader question arising even in this case is whether sending confiscated Russian state assets to Ukraine as countermeasures satisfies Russia's legal obligations under international law to pay reparations (not only to the Ukrainian State but also to the injured persons).

#### **Individual and Collective Self-defence**

The doctrine of self-defence has obtained lesser attention from scholars seeking to justify Russian state assets' confiscation. According to Article 51 of the UN Charter [45], individual or collective self-defence is an inherent right of the State(s) during an armed attack, as well as a circumstance precluding the wrongfulness of otherwise unlawful conduct (ARSIWA Article 21) [23]. In the latter meaning, lawful self-defence is an excuse precluding the wrongfulness of a collateral damage that may have been caused by a self-defensive action (e.g., unpredictable damage caused by shooting down a missile, or third parties losses caused by confiscating the aggressor's state assets) [38]. Meanwhile, forcible and non-forcible measures of self-defence (whether the states are entitled to take non-forcible means along with using force in self-defence is subject to discussion [6]) aimed to repel an armed attack are initially deemed legal. Therefore, the claim of the aggressor state to compensate for any material loss should be dismissed.

For the exercise of self-defence, whether individual or collective, to be lawful, it should be a necessary, proportionate and immediate reaction to repel an armed attack [2]. Ukraine's forcible (military) and non-forcible (sanctions, confiscation etc.) [6] responses meet the above-mentioned criteria [12]. Various third States have assisted Ukraine at its request with military and non-military help to stop hostilities and restore peace and security [29]. Usually, these States avoid referencing any explicit justification for their assistance [2]. Nonetheless, some States

have expressly denied exercising collective self-defence supporting Ukraine, while others have relied solely on Ukraine's right to individual self-defence [3].

However, the third states regularly coordinate their efforts to assist Ukraine [31]. The collective reaction of states against the background of the UN Security Council's inability to stop the aggression underlines the Russian breach of obligations erga omnes. Hence the international law grounds for third states adopting (amending) domestic legislation allowing for confiscating Russian state assets could be found in their inherent right of (collective) self-defence or even in assisting Ukraine in exercising its individual right to self-defence. Meanwhile, regarding Russia blocking the Security Council's resolutions, immediate reporting to the Security Council of self-defensive measures taken (Article 51 of the UN Charter) is far more questionable in terms of the effectiveness.

One can inquire whether confiscating Russian state assets by the third states as a non-forcible measure of self-defence would have met the necessity and proportionality criteria. Due to the scale of Russia's illegal acts, the proportionality requirement is likely to be easily met [48]. In general, the necessity criterium [16] and other criteria of lawful self-defence should be considered regarding the Latin maxim in eo quod plus sit semper inest et minus [6], meaning the right to use force in self-defence must include the right to use non-forcible measures in self-defence. Hence non-forcible measures of self-defence, up to and including confiscation as an exceptional non-forcible measure, would meet all the criteria mentioned above, if it aimed at repelling an armed attack, with the third states sending the confiscated assets to Ukraine to strengthen its military potential.

Notably, confiscating Russian state assets is irrelevant to future war reparations for the damages caused by the aggression. In other words, this does not preclude further reparations from being paid by Russia, and thus the amount of confiscated assets (at least disposed to strengthen the defence of Ukraine) should not be the offset in the armed conflict's aftermath. As mentioned above, the States' silence to address sovereign immunity issues seems to be proving the absence of (foreign) sovereign immunity protection in case of self-defensive confiscation of the assets under an administrative act as an emerging customary rule. The assets of central banks are not excluded from the rule. However, some exceptions, like the inviolability of diplomatic assets, must be provided [8]. Confiscation of assets in collective self-defence is finally subject to the political will of a state, enshrined in an administrative act issued by an authorized body.

To confiscate Russian state assets based on collective self-defence, a group of states allied to Ukraine may conclude a multilateral treaty, optionally based upon the UN General Assembly resolution. Concluding a treaty could have supported an emerging customary rule by the 'specially affected states' [17] (affected most by Russian aggression, e.g., the EU states as neighbouring states etc.), albeit this doctrine is not broadly acknowledged [36].

#### **The Concerns with Confiscation**

A separate concern is investment protection, including bilateral investment treaties between Russia and third states. However, whether the Central Bank of Russia assets receive the appropriate protection as 'investments' should be carefully evaluated. It is arguable whether the bilateral investment treaties or other investment treaties protect the assets of states used or intended to be used for governmental purposes (acta jure imperia) [42]. It has been further questioned [34] whether a possible confiscation of Russian state assets, including the central bank's assets, would breach the minimum standard of treatment afforded to foreign property as a customary rule of international law or constitute an unlawful expropriation. However, a separate study of the provisions of relevant treaties, including BITs, is needed.

#### **Conclusion**

As the analysis above suggests, confiscating Russian state assets by Ukraine or third states and disposing them in an appropriate way would be a lawful measure of (collective) self-defence. It is argued here that sovereign immunity does not apply to the aggressor's assets and thus cannot exclude their confiscation.

#### **Bibliography:**

1. Akande D. Use of force under public international law – the case of Ukraine. 62nd meeting of the Committee of Legal Advisers on Public International Law (CAHDI) on 25 March 2022 in Strasbourg, France. 2022. URL: <https://rm.coe.int/cahdi-62-akande-use-of-force-under-pil-the-case-of-ukraine-25-march-20/1680a67f82>
2. Andreichenko S. Supplying Ukraine With Weapons Due to the Russian Aggression: Legal Justification. *Graz Law Working Paper*. No. 06-2023. URL: <https://ssrn.com/abstract=4390454> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.4390454>
3. Bartolini G. The Law of Neutrality and the Russian/Ukrainian Conflict: Looking at State Practice. *Blog of the European Journal of International Law*. 2023. URL: <https://www.ejiltalk.org/the-law-of-neutrality-and-the-russian-ukrainian-conflict-looking-at-state-practice/>
4. Beurret F. Limiting the Veto in the Face of Jus Cogens Violations: Russia's Latest (Ab)use of the Veto. *OpinioJuris*. 2022. URL: <https://opiniojuris.org/2022/05/06/limiting-the-veto-in-the-face-of-jus-cogens-violations-russias-latest-abuse-of-the-veto/>
5. Bills A. "The Relationship between Third-party Countermeasures and the Security Council's Chapter vii Powers: Enforcing Obligations erga omnes in International Law". In: *Nordic Journal of International Law*. 2020. Vol. 89, Num. 1, pp. 117 – 141. URL: <https://doi.org/10.1163/15718107-bja10003>



6. Buchan R. “Non-forcible measures and the law of self-defence”. *International & Comparative Law Quarterly*. 2023. Vol. 72, No. 1, pp. 1-33. URL: <https://doi.org/10.1017/S0020589322000471>
7. Caglioti D.L. “Property Rights in Time of War”. *Journal of Modern European History*. 2014. Vol. 12, No. 4, pp. 523-545. URL: <https://www.jstor.org/stable/26266156?seq=15>
8. Casey M. (2023). Make Russia Pay. *The Atlantic*. 2023. URL: <https://www.theatlantic.com/ideas/archive/2023/05/ukraine-war-costs-putin-seize-russian-assets/674206/>
9. Cleverley J. UK plans to study Canada’s experience in confiscating Russian assets. *Sky news*. 2023. URL: <https://global.espresso.tv/uk-plans-to-study-canadas-experience-in-confiscating-russian-assets>
10. Dawidowicz M. “Third-party countermeasures: A progressive development of international law?”. *Questions of International Law*. 2016. Num. 29, pp. 3 – 15. URL: [http://www.qil-qdi.org/wp-content/uploads/2016/06/02\\_Collective-CM\\_DAWIDOWICZ.pdf](http://www.qil-qdi.org/wp-content/uploads/2016/06/02_Collective-CM_DAWIDOWICZ.pdf)
11. Document No. 33. 1907 Hague Convention iv with respect to the laws and customs of war on land (with annexed regulations). URL: <https://digital-commons.usnwc.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1907&context=ils>
12. Doubek P. War in Ukraine: Time for a Collective Self-Defense? *OpinioJuris*. 2022. URL: <http://opiniojuris.org/2022/03/29/war-in-ukraine-time-for-a-collective-self-defense/>
13. Finke J. “Sovereign Immunity: Rule, Comity or Something Else?”. *European Journal of International Law*. 2010. Volume 21, Issue 4, pp. 853–881 URL: <https://doi.org/10.1093/ejil/chq068>
14. Government of the Russian Federation and the Cabinet of Ministers of the Ukraine. Agreement between the government of the Russian Federation and the Cabinet of Ministers of the Ukraine on the encouragement and mutual protection of investments. 1998. URL: <https://investmentpolicy.unctad.org/international-investment-agreements/treaty-files/2233/download>
15. Guterres A. Security Council «Failed To End Russia-Ukraine War»: UN Chief. *NDTV*. 2022. URL: <https://www.ndtv.com/world-news/russia-ukraine-war-security-council-failed-to-end-russia-ukraine-war-un-chief-2930218>
16. Gwilliam K. The Necessity of Self-Defence Targeting: To What Extent is there a Clear Normative Framework in International Law? n.d. URL: [https://www.academia.edu/6422008/The\\_Necessity\\_of\\_Self\\_Defence\\_Targeting\\_To\\_What\\_Extent\\_is\\_there\\_a\\_Clear\\_Normative\\_Framework\\_in\\_International\\_Law](https://www.academia.edu/6422008/The_Necessity_of_Self_Defence_Targeting_To_What_Extent_is_there_a_Clear_Normative_Framework_in_International_Law)
17. Heller K. J. Specially-Affected States and the Formation of Custom. 112 *American Journal of International Law* 191. 2018. URL: <https://ssrn.com/abstract=3058617> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3058617>
18. Гордієнко О. Активи «дочок» російських держбанків розділять між різними держструктурами. Чому конфіскація майна так затягнулася. *Forbes Ukraine*. 2022. URL: <https://forbes.ua/inside/aktividochok-rosiyskikh-derzhbankiv-rozdilyat-mizh-riznimi-derzhstrukturami-chomu-konfiskatsiya-mayna-tak-zatyagnulasya-23082022-7882>
19. Hufbauer G. C. & Schott J. J. The United States should seize Russian assets for Ukraine’s reconstruction. *Peterson Institute for International Economics*. 2022. URL: <https://www.piie.com/blogs/realtime-economic-issues-watch/united-states-should-seize-russian-assets-ukraines>
20. ILC. Commentary on Countermeasures, Chapter II. Ghana Institute of Management and Public Administration. 2021/2022. URL: <https://www.studocu.com/row/document/ghana-institute-of-management-and-public-administration/law/ilc-commentary-on-countermeasures/26449448>
21. International Court of Justice. Jurisdictional Immunities of the State (Germany v. Italy: Greece intervening). 2012. URL: <https://www.icj-cij.org/public/files/case-related/143/143-20120203-JUD-01-00-EN.pdf>
22. International Humanitarian Law Databases Rule 51. Public and Private Property in Occupied Territory. n.d. URL: <https://ihl-databases.icrc.org/en/customary-ihl/v1/rule51>
23. International Law Commission. Draft articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts, with commentaries. 2001. URL: [https://legal.un.org/ilc/texts/instruments/english/commentaries/9\\_6\\_2001.pdf](https://legal.un.org/ilc/texts/instruments/english/commentaries/9_6_2001.pdf)
24. Investment Policy Hub. VEB v. Ukraine. State Development Corporation «VEB.RF» v. Ukraine (SCC Case No. V2019/088). 2019. URL: <https://investmentpolicy.unctad.org/investment-dispute-settlement/cases/973/veb-v-ukraine>
25. Кузнецов О. Бізнес у пошуках справедливості. *Закон і Бізнес*. 2022. URL: <https://zib.com.ua/ua/154237.html>
26. Закон № 1644-VII. Про санкції. *Відомості Верховної Ради України*, Київ, Україна, 14 серпня 2014 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1644-18#Text>
27. Закон України № 2116-IX. Про основні засади примусового вилучення в Україні об’єктів права власності Російської Федерації та її резидентів. *Відомості Верховної Ради України*, Київ, Україна, 03 березня 2022 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2116-20#Text>
28. Закон України № 2249-IX Про затвердження Указу Президента України «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 11 травня 2022 року «Про примусове вилучення в Україні об’єктів права власності Російської Федерації та її резидентів». *Відомості Верховної Ради України*, Київ, Україна, 12 травня 2022 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2249-20#n5>
29. LeBlanc P. Ukraine has requested military aid. Here’s how allies are providing assistance. *CNN Politics*. 2022. URL: <https://edition.cnn.com/2022/03/18/politics/ukraine-military-weapons-javelin-stinger-s300-switchblade-drones/index.html>



30. Lee J. W. (2001). “The Impact of the Korean War on the Korean Economy”. *International Journal of Korean Studies*. 2001. Volume V, Num. J, pp. 97 – 118. URL:[https://ciaotest.cc.columbia.edu/journals/ijoks/v5i1/f\\_0013337\\_10833.pdf](https://ciaotest.cc.columbia.edu/journals/ijoks/v5i1/f_0013337_10833.pdf)
31. Lloyd A. Ramstein’s countries pledged to provide US\$65 billion in military aid to Ukraine. In: *Ukrainska Pravda*. 2023. URL:<https://www.pravda.com.ua/eng/news/2023/05/25/7403876/>
32. Marchenko O. The European Arbitration Review 2021 – Ukraine. *Global Arbitration Review*. 2020. URL:<https://globalarbitrationreview.com/review/the-european-arbitration-review/2021/article/ukraine>
33. Moiseienko A. Politics, Not Law, Is Key to Confiscating Russian Central Bank Assets. *Just Security*. 2022. URL:<https://www.justsecurity.org/82712/politics-not-law-is-key-to-confiscating-russian-central-bank-assets/>
34. Moiseienko A. Sovereign Immunities, Sanctions, and Confiscation: The Case of Central Bank Assets. 2023a. URL:<https://ssrn.com/abstract=4420459> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.4420459>
35. Moiseienko A. Sanctions, Confiscation, and the Rule of Law. 2023b. URL:<https://geopolitique.eu/en/articles/sanctions-confiscation-and-the-rule-of-law/>
36. Moiseienko A. and Project, International Lawyers and Corruption, Spotlight on. Frozen Russian Assets and the Reconstruction of Ukraine: Legal Options. 2022. URL:<https://ssrn.com/abstract=4149158> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.4149158>
37. Nastych I. (2023). The year of unbreakable strength: How world celebrities contribute to the reconstruction of ruined cities of Ukraine. *Mind*. 2023. URL:<https://mind.ua/en/publications/20253934-the-year-of-unbreakable-strength-how-world-celebrities-contribute-to-the-reconstruction-of-ruined-c>
38. Paddeu F. I. “Self-Defence as a Circumstance Precluding Wrongfulness: Understanding Article 21 of the Articles on State Responsibility”. *British Yearbook of International Law*. 2015. Volume 85, Issue 1, pp. 90–132. URL: <https://doi.org/10.1093/bybil/brv015>
39. Reuters. Russia’s Sberbank to appeal against Ukraine’s move to seize its assets. 2022. URL:<https://www.reuters.com/legal/transactional/russias-sberbank-appeal-against-ukraines-move-seize-its-assets-2022-05-12/>
40. Райли А. В. Атлантический Совет представил правовой механизм обеспечения выплаты Россией компенсаций и репараций Украине. 2022. URL:<https://ghall.com.ua/2022/12/08/v-atlantic-council-prezentovali-pravovoj-mehanizm-obespecheniya-vyplaty-rossiej-kompensatsij-i-reparatsij-ukraine/>
41. Шмигаль Д. Україна конфіскує на користь українського народу 903 об’єкти, які належать росії. *Укрінформ*. 2022. URL:<https://www.ukrinform.ua/rubric-economy/3544327-ukraina-konfiskovue-903-obekti-akinallezat-rosii-smigal.html>
42. Stockholm Chamber of Commerce. Partial award on preliminary objections (case No. V2019/088). 2021. URL:<https://jusmundi.com/en/document/decision/pdf/en-vnesheconombank-veb-v-ukraine-original-proceedings-wednesday-21st-august-2019>
43. Summers L. H., Zelikow P. D. & Zoellick R. B. The moral and legal case for sending Russia’s frozen \$300 billion to Ukraine. *The Washington Post*. 2023. URL:<https://www.washingtonpost.com/opinions/2023/03/20/transfer-russian-frozen-assets-ukraine/>
44. Tamma P. Brussels’ uphill battle to confiscate Russian assets. *Politico*. 2022. URL:<https://www.politico.eu/article/brussels-russia-eu-commission-ukraine-uphill-battle-to-confiscate-assets/>
45. United Nations. Charter of the United Nations and Statute of the International Court of Justice. 1945. URL:<https://treaties.un.org/doc/source/docs/charter-all-lang.pdf>
46. United Nations. United Nations Convention on Jurisdictional Immunities of States and Their Property. *United Nations Treaty Collection*. 2004. URL:[https://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=IND&mtdsg\\_no=III-13&chapter=3&clang=en](https://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=IND&mtdsg_no=III-13&chapter=3&clang=en)
47. United Nations. General Assembly adopts resolution on Russian reparations for Ukraine. *UN News*. 2022. URL:<https://news.un.org/en/story/2022/11/1130587>
48. Williams P.R. and Coch A. Invoicing Russia for Ukraine’s Recovery: The Complexities of Repurposing Frozen Russian Assets. *OpinioJuris*. 2023. URL:<http://opiniojuris.org/2023/05/12/invoicing-russia-for-ukraines-recovery-the-complexities-of-repurposing-frozen-russian-assets/>
49. World Bank. Ukraine Rapid Damage and Needs Assessment (English). Washington, D.C.: World Bank Group. 2022. URL:<http://documents.worldbank.org/curated/en/099445209072239810/P17884304837910630b9c6040ac12428d5c>
50. Wuerth Brunk I. Immunity from Execution of Central Bank Assets (The Cambridge Handbook of Immunities and International Law (Tom Ruys, Nicolas Angelet, Luca Ferro, eds.) (2018 Forthcoming), Vanderbilt Law Research Paper, 18-24. URL:<https://ssrn.com/abstract=3125048>
51. Wuerth Brunk I. Does Foreign Sovereign Immunity Apply to Sanctions on Central Banks? *Lawfare*. 2022. URL:<https://www.lawfaremedia.org/article/does-foreign-sovereign-immunity-apply-sanctions-central-banks>
52. Wuerth Brunk I. Central Bank Immunity, Sanctions, and Sovereign Wealth Funds. *George Washington Law Review*, 2023. Vanderbilt Law Research Paper 23-12. URL:<https://ssrn.com/abstract=4363261> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.4363261>
53. Жарикова А. В. Україні досі не націоналізовані понад 900 комерційних об’єктів, що належать Росії. *Українська правда*. 2022. URL:<https://www.epravda.com.ua/news/2023/03/7/697750/>

**Г. К. Тетерятник**, доктор юридичних наук, професор,  
завідувач кафедри кримінального процесу та криміналістики  
Одеського державного університету внутрішніх справ

**О. В. Бех**, кандидат юридичних наук,  
доцент кафедри кримінального процесу та криміналістики  
Одеського державного університету внутрішніх справ

**Ю. М. Одажиу**, доктор юридичних наук, доцент,  
доцент кафедри кримінального процесу  
та криміналістики Академії «Штефан чел Маре»  
Міністерства внутрішніх справ Республіки Молдова

### ОКРЕМІ ПИТАННЯ РОЗСЛІДУВАННЯ БЕЗВІСНОГО ЗНИКНЕННЯ ОСІБ ЗА ОСОБЛИВИХ ОБСТАВИН

*Стаття присвячена окремим питанням розслідування безвісного зникнення осіб за особливих обставин. Автори вказують на значну кількість таких осіб, що пов'язано із повномасштабним збройним конфліктом на території України. Зазначається важливість проведення ефективного розслідування та встановлення всіх обставин безвісного зникнення осіб за особливих обставин. Проаналізовані міжнародні нормативно-правові акти та вітчизняне законодавство у цій сфері.*

*Аналіз кримінальних проваджень щодо безвісти зниклих осіб у районах збройного конфлікту дав підстави умовно поділити їх за суб'єктом на дві категорії: щодо цивільних осіб та щодо військових; за територією: безвісне зникнення на тимчасово окупованій території, у зоні активних бойових дій, на територіях, які до таких не належать.*

*Авторами зазначається, що в залежності від характеристик суб'єкта, який зник безвісти, можуть висуватися наступні версії щодо цивільних осіб: особа перебуває у полоні (є цивільним заручником); здійснено насильницьке вивезення особи з території України; особа загинула внаслідок вчинення воєнного злочину; особа жива, однак її місцезнаходження не відомо; особа загинула внаслідок вчинення злочину, який не відноситься до категорії воєнних, однак на території, доступ до якої унеможливлено тощо. Версії щодо зникнення військовослужбовців: особа перебуває у полоні (є військово-полоненим); особа загинула внаслідок вчинення воєнного злочину; особа жива, однак її місцезнаходження не відомо; особа загинула внаслідок вчинення злочину, який не відноситься до категорії воєнних; особа загинула під час бойових дій тощо.*

*Визначено первинні процесуальні дії за фактом звернення щодо безвісного зникнення особи за особливих обставин: допит родичів, знайомих, відібрання зразків для порівняльного дослідження, призначення ДНК-експертизи, направлення матеріалів до органу досудового розслідування за останнім місцем знаходження особи, що зникла безвісти.*

*Акцентується увага на важливості взаємодії органів досудового розслідування з пошуковими групами, можливості отримання від них доказової інформації.*

*Висвітлені питання електронного реєстру геномної інформації людини та Єдиного реєстру осіб, зниклих безвісти за особливих обставин.*

**Ключові слова:** потерпілий, кримінальне провадження, розслідування, безвісне зникнення особи за особливих обставин, ДНК-експертиза, геномна інформація.

#### ***H. K. Teteryatnyk, O. V. Bekh, Yu. M. Odazhiu. Individual issues of investigating the case of a missing person under special circumstances***

*The article is devoted to specific issues of the investigation of missing persons under special circumstances. The authors indicate a significant number of such persons, which is connected with the full-scale armed conflict on the territory of Ukraine. The importance of conducting an effective investigation and establishing all the circumstances of the disappearance of persons under special circumstances is noted. International legal acts and domestic legislation in this area are analyzed.*

*The analysis of criminal proceedings regarding the disappearance of missing persons in the areas of armed conflict gave grounds for conditionally dividing them by subject into two categories: regarding civilians and regarding military personnel; by territory: unexplained disappearance in the temporarily occupied territory, in the zone of active hostilities, in territories that do not belong to such.*

*The authors note that depending on the characteristics of the missing subject, the following versions may be put forward regarding civilians: the person is in captivity (is a civilian hostage); a person was forcibly removed from the territory of Ukraine; the person died as a result of committing a war crime; the person is alive, but his location is unknown; the person died as a result of the commission of a crime that does not belong to the military category, but in a territory to which access is impossible, etc.*

*Versions regarding the disappearance of servicemen: the person is in captivity (is a prisoner of war); the person died as a result of committing a war crime; the person is alive, but his location is unknown; the person died as a result of committing a crime that does not belong to the military category; the person died during hostilities, etc.*

*The initial procedural actions upon the fact of an application regarding the missing person's disappearance under special circumstances are defined: questioning of relatives, acquaintances, sampling of samples for comparative research, appointment of DNA expertise, sending materials to the pre-trial investigation body at the last location of the missing person.*

*Emphasis is placed on the importance of interaction between pre-trial investigation bodies and search groups, the possibility of obtaining evidentiary information from them.*

*The issues of the electronic register of human genomic information and the Unified register of persons missing under special circumstances are covered.*

**Key words:** *victim, criminal proceedings, investigation, missing person under special circumstances, DNA examination, genomic information.*

В умовах тимчасової окупації та збройного конфлікту необхідність вжиття усіх заходів щодо повного, всебічного та неупередженого розслідування безвісного зникнення особи є вимогою не тільки КПК України, а й Міжнародного гуманітарного права (МГП) та Міжнародного права прав людини. Зокрема, Женевські конвенції 1949 року і Додаткові протоколи до них 1977 р. (1 і 2), а також звичаєве МГП, так і МППЛ прагнуть не допускати безвісного зникнення людей. Зазначені галузі права породжують два зобов'язання, які держави та сторони у збройному конфлікті мають виконувати: з'ясувати долю й місцезнаходження зниклих безвісти й зобов'язання вживати заходів щодо запобігання випадкам безвісного зникнення [1]. Також вимоги та стандарти щодо заходів та ефективного розслідування фактів безвісного зникнення містить і Резолюція 47/33 Генеральної Асамблеї ООН від 18 грудня 1992 року «Декларація про захист усіх осіб від насильницького зникнення» [2] та низка інших міжнародних актів, ратифікованих Україною [3; 4; 5].

Відповідно до Міжнародної конвенції про захист усіх осіб від насильницьких зникнень (яку, до речі, Україна ратифікувала лише 13.09.2015 року) «кожна держава-учасниця вживає всіх належних заходів для розшуку, встановлення місцезнаходження та звільнення зниклих осіб, а у разі смерті – встановлення місцезнаходження, забезпечення поваги й повернення їхніх останків» (ст. 24) [6]. Крім того, документом передбачено заходи, які держава має вжити для розслідування дій, пов'язаних із насильницькими зникненнями, а також для здійснення правосуддя над особами, відповідальними за такі дії, стандарти поведіння із такою особою та здійснення кримінального провадження. Більш того, «родичі та друзі зниклих безвісти страждають від мук та стресу, спричиненого постійною невизначеністю щодо долі та місцезнаходження дорогих їм людей, і Комітет ООН із прав людини вважає, що такі муки і стрес можуть бути порівняними до жорстокого поводження» [7].

Станом на кінець 2020 року за інформацією ГСУ НП України з початку АТО за фактами безвісного зникнення та викрадення осіб на тимчасово окупованих територіях (органами Національної поліції) розпочато 11616 проваджень; кількість безвісно зниклих та викрадених (полонених) осіб у відкритих органами Національної поліції кримінальних провадженнях становить 12545. Встановлено живими безвісно зниклих осіб – 5437; звільнено з полону осіб, у т.ч. незаконно позбавлених волі – 3300 [8].

Станом на початок травня 2023 з інформації офіційних джерел від початку широкомасштабного вторгнення було зареєстровано 101 543 факти щодо безвісти зниклих громадян, більшість з них вдалося розшукати, і станом на початок травня 2023 року вважаються такими 23 760 осіб [9].

Питання, пов'язані з розслідуванням безвісного зникнення осіб досліджувалися у роботах: Д.О. Іщук, В. Я. Горбачевського, О. Ф. Дуфенюк, Р. Козьякова, І.В. Кубарева, О.Я. Мазурок та ін. Водночас питанням безвісного зникнення осіб за особливих обставин у сучасній правовій науці не приділено належної уваги. У першу чергу, це пов'язано із тим, що Україна до початку збройного конфлікту, який набув ознак повномасштабної збройної агресії у лютому 2022 року, фактично не зіштовхувалася із такою проблематикою. Нинішні масштаби наслідків війни та кількість безвісно зниклих саме за особливих обставин спонукають до наукового осмислення окремих питань розслідування цієї категорії кримінальних проваджень.

**Метою статті** є отримання наукового результату у вигляді теоретико обґрунтованих положень щодо окремих питань розслідування безвісного зникнення осіб за особливих обставин, а також формулювання на їх підставі пропозицій із удосконалення теорії та практики таких розслідувань.

Зауважимо, що питання безвісного зникнення осіб є актуальним не тільки для обставин збройного конфлікту, а й для інших надзвичайних правових режимів, зокрема, режиму надзвичайного стану, що у тому числі, визначається і ч. 2 ст. 1 Міжнародної конвенції про захист усіх осіб від насильницьких зникнень.

Управління Верховного комісара Організації Об'єднаних Націй з прав людини іще до початку широкомасштабного вторгнення у Доповідях щодо ситуації з правами людини в Україні систематично звертало увагу на такі питання, пов'язані з розслідуванням фактів безвісного зникнення осіб на тимчасово окупованих територіях та зоні збройного конфлікту:

– необхідності тісної координації дій між відповідними урядовими органами, зокрема Міністерством внутрішніх справ, СБУ та Міністерством оборони, а також наявності спеціального механізму для отримання заяв від родичів зниклих безвісти і забезпечення зв'язку між Урядом та озброєними групами;



– координації з відповідними суб'єктами, зокрема з незалежними організаціями, як-от МКЧХ, на територіях, підконтрольних озброєним групам, що має важливе значення, особливо для збирання та ідентифікації останків, а також для обміну ДНК та іншими даними [10];

– звернення потерпілих до різних правоохоронних органів, що обумовлює включення даних про безвісти зниклих до декількох списків одночасно, що ускладнює узагальнення інформації та визначення реальної кількості зниклих безвісти;

– відсутність порядку обміну даними судово-медичних експертиз та іншою інформацією про зниклих безвісти осіб між Урядом України, «ДНР» і «ЛНР», що могло б допомогти ідентифікувати деяких осіб, останки яких зберігаються в моргах або були поховані як невідомі, використання ДНК-профілювання людських залишків і родичів осіб, зниклих безвісти, які уже проводять у м. Донецьку [11]. Складно знайти вирішення останньому питанню, але відповідно до чинного законодавства жодні документи «ДНР», «ЛНР» та інших псевдо утворень окупаційної влади в Україні не визнаються і складно уявити, як їх можна використовувати при розслідуванні фактів безвісного зникнення осіб відповідно до КПК України та інших нормативно-правових актів [12].

Слід зазначити, що низка важливих питань, які у тому числі, можуть сприяти ефективнішому розслідуванню фактів безвісного зникнення осіб за особливих обставин на сьогоднішній день в Україні врегульована та заходи щодо підвищення ефективності, забезпечення гарантій прав таких осіб та їх родичів, активно вживаються.

У квітні 2022 року істотно було трансформовано Закон України № 2505-VIII від 12.07.2018 року, який до внесення змін мав назву «Про правовий статус осіб, зниклих безвісти». У чинній редакції зазначений нормативно-правовий акт має назву «Про правовий статус осіб, зниклих безвісти за особливих обставин», у ст. 1 дається наступне визначення цього суб'єкта: «особа, зникла безвісти, - фізична особа, стосовно якої немає відомостей про її місцеперебування на момент подання заявником заяви про її розшук», а у ч. 1 ст. 4 зазначається, що особа набуває статусу такої, що зникла безвісти за особливих обставин, з моменту внесення про неї відомостей, що містяться у заяві про факт зникнення, до Єдиного реєстру осіб, зниклих безвісти за особливих обставин, у порядку, передбаченому цим Законом, та вважається такою, що зникла безвісти за особливих обставин, з моменту подання заявником заяви про факт зникнення особи [13]. Закон містить широкий перелік понять, пов'язаних у тому числі з розслідуванням кримінальних проваджень цієї категорії.

Важливе значення у діяльності з розшуку осіб, зниклих безвісти за особливих обставин відіграє Єдиний реєстр осіб, зниклих безвісти за особливих обставин (далі - Реєстр), який створюється для накопичення та централізації відомостей та даних про таких осіб, а також обліку інформації, необхідної для їх ефективного розшуку.

Виходячи з аналізу практики взаємодії органів досудового розслідування та ГСУ НП України слід відзначити, що з початку збройного конфлікту та окупації окремих територій України на сьогодні проводиться робота щодо розслідування фактів безвісного зникнення, викрадення, вивезення та депортації осіб на тимчасово окупованих територіях. Зокрема, відбираються біологічні зразки у родичів безвісно зниклих та викрадених (полонених) осіб на тимчасово окупованих територіях, призначаються ДНК-експертизи, формуються ДНК-профілі невідоміх трупів і т. ін. Крім того, відомості за фактами безвісного зникнення та викрадення осіб на тимчасово окупованих територіях вносяться та розслідуються й іншими органами досудового розслідування [12].

Слід зауважити, що хоча загальна методика розслідування цієї категорії проваджень у частині проведення первинних слідчих (розшукових) дій і буде схожа на методику розслідування безвісного зникнення осіб за ординарних обставин, побудова криміналістичних версій та подальші етапи розслідування будуть істотно відрізнятися. Це дає підстави до ствердження про необхідність формування нової видової методики розслідування.

Аналіз кримінальних проваджень щодо безвісти зниклих осіб у районах збройного конфлікту дає підстави умовно поділити ці провадження за суб'єктом на дві категорії: щодо цивільних осіб та щодо військових; за територією: безвісне зникнення на тимчасово окупованій території, у зоні активних бойових дій, на територіях, які до таких не належать. В залежності від характеристик суб'єкта, який зник безвісти, можуть висуватися наступні версії щодо цивільних осіб:

- особа перебуває у полоні (є цивільним заручником);
- здійснено насильницьке вивезення особи з території України;
- особа жива, однак її місцезнаходження не відомо;
- особа загинула внаслідок вчинення воєнного злочину;
- особа загинула внаслідок вчинення злочину, який не відноситься до категорії воєнних, однак на території, доступ до якої унеможливлено тощо.

Версії щодо зникнення військовослужбовців:

- особа перебуває у полоні (є військовополоненим);
- особа загинула внаслідок вчинення воєнного злочину;
- особа загинула внаслідок вчинення злочину, який не відноситься до категорії воєнних;
- особа загинула під час бойових дій тощо.



На сьогоднішній день практика по безвісти зниклим особам за особливих обставин щодо обох категорій іде загальним шляхом: заяви про зниклих осіб, як правило, подають родичі такої особи за місцем проживання або особи, які разом служили. Такі заяви вносяться до ЄРДР за ч. 1 ст. 115 КПК України з позначкою – «безвісне зникнення». І, як правило, у випадку отримання результату ДНК-експертизи, який визначає співпадіння ДНК-профілю особи, безвісти зниклої, з ДНК-профілем родичів матеріали таких кримінальних проваджень направляються для здійснення досудового розслідування безпосередньо до того органу досудового розслідування, за яким визначено підслідність кримінальних проваджень. У джерелах справедливо висловлюється думка щодо доцільності доручення правоохоронним органам проводити досудове розслідування за місцем розташування військової частини, в якій перебував на службі загиблий чи зниклий безвісти [14, с.45]. Практика вказує на існуючу проблему отримання органами досудового розслідування відомостей щодо переліку військових частин в районах активних бойових дій та їх дислокації, особистих даних військовослужбовців та їх дислокації у певних місцях та ін. На неодноразові запити до відповідних відомств надходять формальні відповіді, що істотно обмежує можливості збирання доказів органами досудового розслідування, у тому числі і по зазначеним категоріям кримінальних проваджень, у яких військовослужбовці можуть бути чи не єдиними свідками. Крім того, з урахуванням часу між початком кримінального провадження та проведенням необхідних процесуальних дій органами досудового розслідування, до юрисдикції яких не відносяться тимчасово окуповані території, до направлення таких проваджень до органів досудового розслідування, які за територіальною юрисдикцією мають здійснювати провадження за зазначеними фактами, проходить досить тривалий час. Це також негативно позначається на ефективності розслідування.

Водночас у частині врегулювання питань, пов'язаних із початком кримінального провадження щодо осіб, безвісти зниклих, існують певні невідповідності між зазначеним законом та чинним КПК України. Відповідно до ч.ч. 1, 2 ст. 18 аналізованого закону: «Заява про розшук особи, зниклої безвісти за особливих обставин, може бути подана родичем такої особи, представником військового формування, органом державної влади, органом місцевого самоврядування, громадським об'єднанням або будь-якою іншою особою, якій стало відомо про зникнення. Заява про розшук особи, зниклої безвісти за особливих обставин, може бути подана Уповноваженим, якщо зазначені в абзаці другому цієї частини особи звернулися до неї з повідомленням про зникнення особи» [13]. Натомість жодних подібних обмежень щодо реєстрації таких заяв певним територіальним органом Національної поліції, а тим більше вимог до заявників, наведених у ч. 2 ст. 18 наведеного закону, КПК України не містить. І, на нашу думку, не має містити, адже заявник має право звернутися до будь-якого територіального органу Національної поліції, відмова у реєстрації такої заяви кримінальним процесуальним законодавством не передбачена. І якщо зобов'язати вчиняти дії у такий спосіб державні органи ще можна, то до громадян звернення таких вимог є не обґрунтованим.

На вирішення проблем, що пов'язані із визначенням підслідності кримінальних проваджень за фактами безвісного зникнення осіб за особливих обставин, висловимо свої пропозиції щодо вдосконалення КПК України.

У ч. 3 ст. 218 КПК України передбачається, що у випадках, коли місце вчинення кримінального правопорушення невідоме, місце проведення досудового розслідування визначає відповідний прокурор з урахуванням місця виявлення ознак кримінального правопорушення, місця перебування підозрюваного чи більшості свідків, місця закінчення кримінального правопорушення або настання його наслідків тощо. Однак ця вимога не повною мірою відповідає ситуаціям зникнення особи за особливих обставин. Законним є внесення відомостей до ЄРДР за місцем звернення із заявою про таке кримінальне правопорушення та здійснення розслідування органом досудового розслідування, який вніс такі відомості, до визначення іншою підслідності, що передбачене ч. 2 ст. 218 КПК України. Однак з урахуванням наближеності інших органів досудового розслідування до місця ймовірного зникнення особи, наявність підстав вважати, що її зникнення пов'язане зі збройним конфліктом, вказують на доцільність проведення подальшого досудового розслідування саме тими органами, за юрисдикцією яких визначена така територія. Подібними, на наш погляд, є і випадки безвісного зникнення особи в умовах інших надзвичайних правових режимів та ситуацій. Тому, доцільним є розглянути можливість внесення змін до законодавства у цій частині.

Важливе значення у розслідуванні фактів безвісного зникнення осіб за особливих обставин відіграють і подальші дії, спрямовані на встановлення місця знаходження таких осіб. Зокрема, це ідентифікація тіл на місцях масових поховань та місцях обстрілів цивільних об'єктів. Розуміючи, завантаженість експертних установ щодо проведення ДНК-досліджень важливу роль у сьогоденних умовах відіграють криміналістичні засоби, які дозволяють швидко ідентифікувати тіла та людські останки. Однією із таких є технологія ANDE, яка дозволяє оперативним обробити зразки букального епітелію, а також зразки з місця подій (кров, слина відбитки, кістки, волосся, тканини, зуби), виділити локуси ДНК та співставити їх з ДНК-профілями, внесеними до бази. Зазначена технологія уже використовується вітчизняними криміналістами під час масової загибелі людей.

Прийняття Закону України «Про державну реєстрацію геномної інформації людини» стало позитивним кроком на шляху підвищення ефективності розслідування досліджуваної категорії проваджень. Відповідно до ст. 1 цього документу отримана інформація зберігається в електронному реєстрі геномної інформації людини, який є інформаційно-комунікаційною системою, що забезпечує збирання, реєстрацію, накопичення,

зберігання, поновлення, пошук, використання і поширення (розповсюдження, передачу) геномної інформації людини. Держателем цієї системи є МВС України і законом прямо передбачено використання її для розшуку осіб, зниклих безвісти та ідентифікації невпізнаних трупів людей, їх останків та частин тіла людини (ст. 4) [15].

Можливості використання таких технологій та вимоги Закону України «Про державну реєстрацію геномної інформації людини» корелюють з нормативними приписами Закону України «Про правовий статус осіб, зниклих безвісти за особливих обставин», у якому зазначається, що достовірною інформацією про смерть особи є результати аналізу і зіставлення інформації про вилучення людських останків, наданої пошуковими групами, посмертної інформації про такі останки, наданої бюро судово-медичної експертизи, інформації про профілі ДНК та результати зіставлення ДНК, надані ДНК-лабораторіями, з інформацією, що відома про особу, зниклу безвісти за особливих обставин [13].

Важливим напрямком є взаємодія органів досудового розслідування з Уповноваженим з питань осіб, зниклих безвісти за особливих обставин, а також пошуковими групами, які мають право збирати інформацію (відомості, дані), людські останки та інші матеріали за погодженням з Національною поліцією України. Такі пошукові групи направляються до деокупованих та розмінованих територій, здійснюють пошук, вилучення та перевезення тіл. На нашу думку, при розслідуванні кримінальних проваджень цієї категорії доцільним буде допит членів таких груп та процесуалізація тієї інформації, яка отримана ними.

Підсумовуючи викладене, слід зазначити, що на сьогодні питання розслідування безвісного зникнення осіб за особливих обставин комплексно відпрацьовується на державному рівні. У порівнянні з фазою неповномасштабного збройного конфлікту (2014 - лютий 2022 року) значно реформовано законодавство, пов'язане із цією проблематикою. Натомість потреби слідчої практики вказують на необхідність розроблення сучасних криміналістичних методик, залучення криміналістичних засобів та міжгалузеву співпрацю фахівців для ефективного розслідування таких фактів, ідентифікації осіб, встановлення їх місця знаходження.

#### Список використаних джерел:

1. Зниклі безвісти та їхні сім'ї. Матеріал Консультативної служби з міжнародного гуманітарного права. 2015. URL: [http://ua.icrc.org/wp-content/uploads/sites/98/2018/09/Missing\\_families\\_Ukr-1.pdf](http://ua.icrc.org/wp-content/uploads/sites/98/2018/09/Missing_families_Ukr-1.pdf).
2. Декларація про захист усіх осіб від насильницького зникнення: Резолюція 47/33 Генеральної Асамблеї ООН від 18 грудня 1992 р. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995\\_225#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_225#Text).
3. Статут ООН і Статут Міжнародного суду Організації Об'єднаних Націй від 26.06.1945 р. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995\\_010#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_010#Text).
4. Міжнародний пакт про громадянські і політичні права. Організація Об'єднаних Націй. Міжнародний документ від 16.12.1966 р. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995\\_043#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_043#Text).
5. Міжнародний пакт про економічні, соціальні та культурні права. Генеральна Асамблея ООН 16 грудня 1966 р. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995\\_042#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_042#Text).
6. Міжнародна конвенція про захист усіх осіб від насильницьких зникнень. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995\\_154#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_154#Text).
7. Справа ЄСПЛ «Кінтерос проти Уругваю» (Quinteros v. Uruguay, Judgment of 21 July, 1983.) URL: <http://hrlibrary.umn.edu/undocs/newscans/107-1981.html>.
8. Відомості про результати діяльності робочих груп Національної поліції України та Експертної служби МВС України щодо реєстрації повідомлень про безвісне зникнення та викрадення осіб на тимчасово окупованих територіях України (ТОТ), відібрання біологічних зразків та проведення молекулярно-генетичних експертиз, станом на 28.12.2020 (з матеріалів ГСУ НП) (надано за запитом).
9. Рахунок іде на десятки тисяч: в МВС назвали кількість зниклих безвісти українців. URL: <https://www.unian.ua/society/viyna-v-ukrajini-v-mvs-nazvali-kilkist-zniklih-bezvisti-ukrajinciv-12243663.html>.
10. Доповідь щодо ситуації з правами людини в Україні 16 листопада 2019 року – 15 лютого 2020 року. Управління Верховного комісара Організації Об'єднаних Націй з прав людини. URL: [https://www.ohchr.org/Documents/Countries/UA/29thReportUkraine\\_UA.pdf](https://www.ohchr.org/Documents/Countries/UA/29thReportUkraine_UA.pdf).
11. *Досудове розслідування: актуальні проблеми та шляхи їх вирішення* : матеріали постійно діючого наук.-практ. семінару (м. Харків, 26 жовт. 2018 р.) / редкол.: М. В. Членов (голов. ред.), Л. М. Леженіна (заст. голов. ред.), О. В. Косьмін. Харків: Право, 2018. Вип. 10 (ювіл.). 306 с. URL: [https://dspace.nlu.edu.ua/bitstream/123456789/15297/1/Dosudove\\_rozslid\\_V10\\_2018.pdf](https://dspace.nlu.edu.ua/bitstream/123456789/15297/1/Dosudove_rozslid_V10_2018.pdf).
12. Тетерятник Г.К. Кримінальне провадження в умовах надзвичайних правових режимів: теоретико-методологічні та праксеологічні основи: монографія. Одеса: Видавничий дім «Гельветика», 2021. 500 с.
13. Про правовий статус осіб, зниклих безвісти за особливих обставин: Закон України № 2505-VIII від 12.07.2018 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2505-19#Text>.
14. Тотальна безкарність в зоні АТО: розслідування вбивств та зникнень: дослідження за заг. ред. Н. Волкової. 46 с. URL: <https://helsinki.org.ua/files/docs/1450250376.pdf>.
15. Про державну реєстрацію геномної інформації людини: Закон України № 2391-IX від 09.07.2022 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2391-20#Text>.

**О. А. Марченко**, кандидат юридичних наук,  
доцент кафедри кримінального процесу та криміналістики  
факультету підготовки фахівців для органів  
досудового розслідування  
Одеського державного університету внутрішніх справ

## ДЕЯКІ ПРОБЛЕМНІ ПИТАННЯ ФІКСУВАННЯ ТА РОЗСЛІДУВАННЯ КРИМІНАЛЬНИХ ПРАВОПОРУШЕНЬ ПРОТИ ДОВКІЛЛЯ В УМОВАХ ВОЄННОГО ЧАСУ

Стаття присвячена розгляду деяких проблемних питань фіксування та розслідування кримінальних правопорушень проти довкілля в умовах воєнного часу. Встановлено, що вторгнення країни агресора на територію України спричинило багато безповоротних та істотних змін у сфері суспільного життя. А саме, мова йде про чисельні пошкодження, а то й знищення, великої кількості об'єктів критичної інфраструктури, які завдали великих збитків довкіллю. З'ясовано, що кримінальні правопорушення проти довкілля вчинені росією набувають особливої важливості та уваги, що обумовлені реальною загрозою життю і здоров'ю суспільства, тваринному світу, середовищу проживання. Кримінальне законодавство України та інших держав містить ряд норм, що передбачають відповідальність за протиправні діяння, які пов'язані з шкідливими наслідками для довкілля.

В разі виявлення ознак кримінальних правопорушень проти довкілля, підставами для якого є дані, що свідчать про порушення певних нормативів (екологічних стандартів), та шкідливі наслідки для здоров'я і життя людей або мешканців навколишнього середовища виникає необхідність проведення первинних слідчих дій для подальшого кримінального провадження та досудового розслідування такої категорії кримінальних правопорушень та прийняття рішення по суті. Визначено, що важливого значення, для подальшого з'ясування обставин та досудового розслідування має так звана «слідова» картина, що відображає, як порушення екологічних стандартів, так і їх подальших наслідків. Будь-які протиправні дії, а саме кримінальні правопорушення завжди залишають певні матеріальні сліди, викликають наслідки, а також фіксуються у вигляді суб'єктивних образів, відбитих свідомістю людей, що були учасниками або очевидцями події. Зокрема, кримінальні правопорушення проти довкілля являє собою взаємодію багатьох елементів від причини забруднення, що може проявлятися як у діях, так і бездіяльності окремих осіб, або ж не пов'язані з ними, до шкідливих наслідків, які можуть бути спричинені кримінальними правопорушеннями у сфері довкілля. Цим і зумовлена особливо велика кількість слідів при таких кримінальних правопорушеннях. У кримінальних провадженнях щодо кримінальних правопорушень проти довкілля, однією з основних першочергових процесуальних дій є огляд місця події, а саме фіксування матеріальних слідів, що залишаються внаслідок взаємодії різних об'єктів, а також слідів, які фіксуються у вигляді суб'єктивних образів та наслідків пригоди, тощо. Доведено актуальним залишається питання щодо з'ясування особливостей розслідування фіксування та кримінальних правопорушень проти довкілля, в наслідок збройної агресії з боку росії, для подальшого притягнення до відповідальності та відбування покарання.

Ключові слова: фіксування, розслідування, екоцид, довкілля, екологічна безпека, кримінальні правопорушення, злочини, кримінальне провадження, доказування.

### **O. A. Marchenko. Some problem issues in recording and investigating criminal offense against the environment in wartime conditions**

The article is devoted to the consideration of some problematic issues of recording and investigating criminal offenses against the environment in wartime conditions. It has been established that the invasion of the aggressor country into the territory of Ukraine led to many irreversible and significant changes in the sphere of public life. Namely, we are talking about numerous damages, and even destruction, of a large number of critical infrastructure facilities, causing great damage to the environment. It was found that criminal offenses against the environment committed by Russia are of particular importance and attention, due to the real threat to the life and health of society, wildlife, and habitat. The criminal legislation of Ukraine and other states contains a number of rules providing for liability for illegal acts associated with harmful consequences for the environment.

If signs of criminal offenses against the environment are identified, the basis for which is data indicating a violation of certain regulations (environmental standards), and harmful consequences for the health and life of people or residents of the environment, there is a need to conduct primary investigative actions for further criminal proceedings and pre-trial investigation of this category of criminal offenses and making decisions on the merits. It has been determined that the so-called "trace" picture, reflecting both the violation of environmental standards and their further consequences, is important for further clarification of the circumstances and pre-trial investigation. Any illegal actions, namely criminal offenses, always leave certain material traces, cause consequences, and are also recorded in the form of subjective images reflected by the consciousness of people who were participants or eyewitnesses of the incident. In particular, criminal offenses against the environment represent the interaction of many elements from the cause of pollution, which can be manifested in both the actions and inactions of individuals, or unrelated



*to them, to the harmful consequences that can be caused by criminal offenses in the field of the environment. This predetermines a particularly large number of traces in such criminal offenses. In criminal proceedings for criminal offenses against the environment, one of the main priority procedural actions is the inspection of the scene of the incident, namely the recording of material traces remaining as a result of the interaction of various objects, as well as traces recorded in the form of subjective images and consequences of the incident, etc. It has been proven that the issue of clarifying the specifics of the investigation of recording and criminal offenses against the environment as a result of armed aggression on the part of russia remains relevant for further prosecution and serving sentences.*

*Key words: recording, investigation, ecocide, environment, environmental safety, criminal offenses, crimes, criminal proceedings, evidence.*

**Постановка проблеми.** Вторгнення країни агресора на територію України спричинило багато безповоротних та істотних змін у сфері суспільного життя. А саме, мова йде про чисельні пошкодження, а то й знищення, великої кількості об'єктів критичної інфраструктури, які завдали великих збитків довкіллю. Кримінальні правопорушення проти довкілля вчинені росією набувають особливої важливості та уваги, що обумовлені реальною загрозою життю і здоров'ю суспільства, тваринному світу, середовищу проживання. Кримінальне законодавство України та інших держав містить ряд норм, що передбачають відповідальність за протиправні діяння, які пов'язані з шкідливими наслідками для довкілля. У разі виявлення ознак кримінальних правопорушень проти довкілля, підставами для якого є дані, що свідчать про порушення певних нормативів (екологічних стандартів), та шкідливі наслідки для здоров'я і життя людей або мешканців навколишнього середовища виникає необхідність проведення первинних слідчих дій для подальшого кримінального провадження та досудового розслідування такої категорії кримінальних правопорушень та прийняття рішення по суті. Важливого значення, для подальшого з'ясування обставин та досудового розслідування має так звана «слідова» картина, що відображає, як порушення екологічних стандартів, так і їх подальших наслідків. Будь-які протиправні дії, а саме кримінальні правопорушення завжди залишають певні матеріальні сліди, викликають наслідки, а також фіксуються у вигляді суб'єктивних образів, відбитих свідомістю людей, що були учасниками або очевидцями події. Зокрема, кримінальні правопорушення проти довкілля являє собою взаємодію багатьох елементів від причини забруднення, що може проявлятися як у діях, так і бездіяльності окремих осіб, або ж не пов'язані з ними, до шкідливих наслідків, які можуть бути спричинені кримінальними правопорушенням у сфері довкілля. Цим і зумовлена особливо велика кількість слідів при таких кримінальних правопорушеннях.

У кримінальних провадженнях щодо кримінальних правопорушень проти довкілля, однією з основних першочергових процесуальних дій є огляд місця події, а саме фіксування матеріальних слідів, що залишаються внаслідок взаємодії різних об'єктів, а також слідів, які фіксуються у вигляді суб'єктивних образів та наслідків пригоди, тощо. Крім того, відсутній практичний досвід з питань особливостей розслідування та фіксування кримінальних правопорушень проти довкілля, вчинених в наслідок збройної агресії з боку росії, для подальшого використання правоохоронними органами під час виявлення та досудового розслідування такої категорії кримінальних правопорушень, як проти довкілля, з метою притягнення винних до кримінальної відповідальності та прийняття рішення по суті також підкреслюють актуальність та своєчасність дослідження питань, що пов'язані із фіксування та розслідування кримінальних правопорушень проти довкілля в умовах воєнного часу.

**Аналіз основних досліджень і публікацій.** Зазначена проблема привернула увагу багатьох дослідників. В юридичній літературі різним аспектам, які стосуються особливостей досудового розслідування, а також кримінальних правопорушень у сфері довкілля, приділялась увага у роботах відомих вітчизняних та зарубіжних вчених в галузі кримінального процесу та криміналістики. Зокрема, удосконалення розслідування та кваліфікації правопорушень проти довкілля в період військового часу раніше досліджувалися наступними фахівцями: Дуфенюк О.[2], Карпенко М.І.[5], Місюра Л.Ю.[10], Поліщук В. В.[13], Пчеліна О.В.[14], Рибачек В.К.[15], Харитонов С. О.[18], Шульга А.М.[19].

Однак, безпосередніх досліджень проблемних питань щодо фіксування та розслідування кримінальних правопорушень проти довкілля в умовах воєнного часу не достатньо на сьогодні, що і вказує на необхідність дослідження в цьому напрямі.

**Формулювання цілей статті (постановка завдання).** Метою статті є визначення окремих питань щодо особливостей досудового розслідування та фіксування кримінальних правопорушень проти довкілля, вчинених в наслідок збройної агресії з боку росії.

**Виклад основного матеріалу.** У зв'язку з повномасштабним вторгненням росії 24 лютого 2022 року щодня відбуваються кримінальні правопорушення проти довкілля та народу. З моменту початку вторгнення спостерігається тотальне, знищення українських природних ресурсів, екосистем, промислових та інфраструктурних об'єктів, що призводить до масового забруднення навколишнього середовища. Злочинні дії з боку росії безпосередньо пов'язанні із нанесенням екологічної шкоди. Тому питання екологічної шкоди, набирає особливої актуальності в умовах сьогодення в контексті російської агресії, оскільки будь-яка війна є «найбільшою загрозою людству та навколишньому середовищу». Саме через активні бойові дії



порушується функціонування усіх екосистем, що негативно впливає на стан природних ресурсів, і на можливість їх відтворення. Не дарма довілля нашої держави називають мовчазною жертвою війни. Військові дії безпосередньо вплинули на одну третину природних заповідників України, великі території водно-болотних угідь, визначених під охорону згідно з Рамсарською конвенцією про водно-болотні угіддя міжнародного значення [6].

Крім того, рух важкої техніки, будівництво укріплень, військові дії завдають шкоди ґрунтовому покриву, що також призводить до деградації рослинного покриву та посилює вітрову й водну ерозію. Приблизно 2,9 мільйона гектарів у Смарагдовій мережі, іншими словами приблизно 200 територій (екологічній мережі, що складається з територій особливого природоохоронного інтересу) перебувають під загрозою знищення. [9].

Маємо констатувати, що війна впливає на кожний природний об'єкт, спричинене війною забруднення також має значний негативний транскордонний вплив. Наслідки даного негативного впливу, на превеликий жаль, мають довгостроковий характер. Експерти, політики, представники науки та громадянського суспільства європейських країн повинні замислитися над тим, що забруднення повітря та води є транскордонним.

Так, до переліку екологічних кримінальних правопорушень, пов'язаних зі збройною агресією РФ проти України, включаються: надзвичайні ситуації, пов'язані із підривами, бомбардуванням складів паливно-мастильних матеріалів, сховищ нафтопродуктів, підприємств, які можуть використовувати небезпечні та/або хімічні речовини у виробництві; пошкодження, руйнування чи зупинка діяльності очисних споруд, що очищують стоки перед скиданням у водні об'єкти – водоканали, промислові об'єкти; руйнування дамб полів фільтрації та витік відходів на рельєф місцевості; руйнування очисних або гідротехнічних споруд; займання (горіння, тління) місць видалення відходів – сміттєвих полігонів; пошкодження ґрунтового покриву, горіння, рубка лісів – особливо на територіях природо-заповідного фонду.

Європа має досвід у цьому відношенні: у 1986 році — з радіоактивним забрудненням внаслідок Чорнобильської катастрофи. Нині велике занепокоєння викликають події на Запорізькій АЕС, пожежі та окупація Чорнобильської зони відчуження, ракети, що летять над Південно-Українською АЕС. Так, 25 серпня Запорізьку АЕС повністю відключили від енергомереж України – вперше в історії станції. Через пожежі на золотидвалах Запорізької ТЕС, розташованих поруч із Запорізькою АЕС, двічі відключалася остання (четверта) лінія електропередач. Проте, Росія виключена лише з 1 Екологічної Конвенції за її участі, хоча на момент 12 листопада було подано 15 заяв [11].

Одним із наслідків спричинення школи довкіллю, є екоцид. Термін «екоцид» походить від грецького «oikos», що означає «будинок», і латинського «caedo», що означає «знести» або «вбити».

Відповідно до Міжнародного словника Мерріам-Вебстер слово «екоцид» означає руйнування значних територій природного середовища як наслідок діяльності людини [1].

Предметом екоциду є – рослинний світ, тваринний світ, атмосфера, водні ресурси, а також земля, надра, інші компоненти екосистеми і космічний простір.

З об'єктивної сторони кримінального правопорушення може проявлятися у таких формах, як:

- масове знищення рослинного або тваринного світу;
- отруєння атмосфери або водних ресурсів;
- вчинення інших дій, що можуть спричинити екологічну катастрофу.

Під масовим знищенням рослинного або тваринного світу мається на увазі повне або часткове їх винищення на певній території Землі, а отруєння атмосфери чи водних ресурсів передбачає розповсюдження в повітрі, річках, озерах, морях, океанах та інших водоймищах доволі високої кількості отруйних речовин біологічного, радіоактивного або хімічного походження, які можуть спровокувати у людей тяжкі форми захворювань та навіть смерть. Не обходить цей вид дії і представників флори та фауни, оскільки це призводить до їх вимирання та загибелі. Прикладом раніше вказаних небезпечних дій може бути робота фабрик, які понаднормово викидають у навколишнє середовище забруднюючі речовини. Так, у ст. 441 КК України законодавець визначає екоцид як «масове знищення рослинного або тваринного світу, отруєння атмосфери або водних ресурсів, а також вчинення інших дій, що можуть спричинити екологічну катастрофу» [7].

З наведеного помітно, що об'єктом посягання є природа як середовище проживання людини [12, с.14]; кожна із зазначених у диспозиції наведеної статті протиправних дій характеризується можливістю спричинити екологічну катастрофу, що має принципове значення для їх відмежування від злочинів проти довкілля [15].

Цей склад кримінального правопорушення має особливу конструкцію, яка відрізняється:

1) від типових формальних складів необхідністю практичного встановлення крім діяння ще й створення цим діянням у конкретному випадку реальної небезпеки настання наслідків у вигляді екологічної катастрофи;

2) від типових матеріальних складів необов'язковістю настання таких наслідків для визнання злочину закінченим. При цьому склад злочину «екоцид» включає в себе надто багато оціночних понять, що не знайшли свого відображення ні в чинному КК України, ні у правових позиціях Верховного Суду.

Це стосується понять «масове знищення рослинного або тваринного світу», адже невідомо на якому етапі завдання шкоди, згідно із КК України, рослинний чи тваринний світ можна вважати знищеним, а також

не відображено кількісного критерію, який би становив масовість таких знищень. Це стосується і понять «отруєння атмосфери або водних ресурсів» [3].

Проте в умовах збройного конфлікту потрібно розуміти відмінність між екоцидом і воєнним кримінальним правопорушенням проти довкілля. Зокрема, відповідно до п. б ст. 8 Римського статуту Міжнародного кримінального суду воєнними злочинами також є «інші серйозні порушення законів і звичаїв, що застосовуються в міжнародних збройних конфліктах у встановлених рамках міжнародного права», в тому числі «умисне вчинення нападу з усвідомленням того, що такий напад призведе до випадкової загибелі чи поранення цивільних осіб або заподіє шкоди цивільним об'єктам чи масштабної, довготривалої та серйозної шкоди навколишньому природному середовищу, яка буде явно надмірною в порівнянні з конкретною та безпосередньо очікуваною загальною військовою перевагою» [16].

У вітчизняному кримінальному законодавстві відповідальність за такі діяння передбачена в ст. 438 КК України. За вказаною статтею Особливої частини закону про кримінальну відповідальність варто кваліфікувати такі порушення законів і звичаїв війни проти довкілля як: напад на довкілля як цивільний об'єкт; заподіяння надмірної шкоди довкіллю чи можливості заподіяння такої шкоди; заподіяння широкомасштабної, довготривалої і серйозної шкоди довкіллю чи можливості заподіяння такої шкоди; знищення або захоплення довкілля чи майна, що використовується для вивчення та охорони довкілля, якщо цього не вимагає нагальна військова необхідність; нанесення ударів по об'єктах, що перебувають під охороною та використовуються з метою вивчення та охорони довкілля; розграбування об'єктів, пов'язаних із довкіллям і його елементами; напади, руйнування, знищення або виведення з ладу об'єктів, необхідних для виживання цивільного населення (коли такі об'єкти є частиною природного середовища); напади на установки та злочинність і протидія їй в умовах війни: глобальний, регіональний виміри, споруди, що містять небезпечні сили; вороже використання засобів впливу на навколишнє середовище; застосування отрути або отруйної зброї; напад на довкілля із застосуванням запальної зброї [12, с. 7–14].

Так, за аналізом матеріалів Служби безпеки України з 2014 року було відкрито 184 провадження (98 особам повідомлено про підозру, а 16 обвинувальних вироків суду вже набрали чинності). Як зазначив голова Служби безпеки України питання екології – один із елементів національної безпеки. Адже локальні порушення можуть рано чи пізно завдати величезної шкоди всій країні. Тому не дивно, що саме до підслідності Служби безпеки України віднесено злочини за статтею 441 Кримінального кодексу – «Екоцид» [4].

Зокрема, мова йде про пошкодження, а то й знищення, великої кількості об'єктів критичної інфраструктури, завдання збитків довкіллю. У зв'язку з чим, на сьогодні важливим питанням є з'ясування особливостей фіксування та розслідування цієї категорії кримінальних правопорушень, як злочинів проти довкілля, тому що наслідки цих протиправних дій, пов'язаних із збройною агресією з боку Росії призведуть до неминучої шкоди, як для здоров'я і життя людей або суспільства, так і в загалом для навколишнього середовища, флори і фауни нашої країни. Тому в даному дослідженні приділено увагу, проблемам, які виникають у правоохоронних органах під час виявлення, фіксування та досудового розслідування кримінальних правопорушень проти довкілля в умовах воєнного стану.

Як показує аналіз статистичних даних Офісу Генерального прокурора, правоохоронними органами у період з 2014 року по вересень 2023 року було виявлено та розпочато досудове розслідування 37 кримінальних правопорушень, передбачених ст. 441 Кримінального кодексу (далі – КК) України. Зокрема, в 2014–2015 роках не було розпочато жодне кримінальне провадження проти довкілля, в 2016 році обліковано 1 злочин досліджуваного виду, 2017 році – 3, 2018 році – 2, 2019 році – 8, 2020 році – 6, 2021 році – 2, 2022 році – 15, січні–лютому 2023 року – 0 [17].

При цьому жодне кримінальне провадження не було скеровано до суду. Як результат, відсутня судова практика з розгляду кримінальних проваджень, по кримінальним правопорушенням проти довкілля по суті.

Важливість дослідження обумовлена тим, що нажалі відсутній практичний досвід, стосовно всебічного й якісного фіксування слідів вчинення кримінальних правопорушень проти довкілля, повного встановлення обставин, які підлягають доказуванню у вказаній категорії кримінальних проваджень у працівників органів досудового розслідування. Більше того, доводиться констатувати, що рівень наукового та навчально-методичного забезпечення діяльності з виявлення та досудового розслідування кримінальних правопорушень проти довкілля є незадовільним. Зокрема, в криміналістиці не розроблені ані методика розслідування кримінальних правопорушень проти довкілля, ані рекомендації щодо техніко-криміналістичного та тактичного забезпечення проведення окремих процесуальних з метою виявлення, фіксування, вилучення та дослідження слідів кримінальних правопорушень проти довкілля. Безперечно, така ситуація не сприяє ефективному вирішенню завдань кримінального провадження під час здійснення розслідування та судового розгляду кримінальних правопорушень проти довкілля. Навпаки, вона призводить до виникнення у працівників досудового розслідування низки труднощів, наприклад, пов'язаних із правильною кримінально-правовою кваліфікацією цих діянь; визначенням обсягу та змісту обставин, що підлягають з'ясуванню; обранням напрямів і програм розслідування; збиранням і дослідженням слідової інформації, тощо.

Говорячи про фіксування випадків учинення кримінальних правопорушень проти довкілля та здійснення їх досудового розслідування в умовах воєнного стану, варто передусім з'ясувати, кримінально-правові ознаки притаманні досліджуваній категорії кримінальних правопорушень. Це дозволить виокремлювати та розмежовувати протиправні діяння проти довкілля, з-поміж інших воєнних кримінальних правопорушень, що посягають на суспільні відносини у сфері забезпечення екологічної безпеки.

Ще однією проблемою на шляху фіксування та розслідування екоциду в умовах воєнного стану є своєчасне виявлення слідів цього злочину та їх правильна фіксація та вилучення. На превеликий жаль, учасники слідчо-оперативних груп (далі – СОГ), які виїжджають на місце події, значно більше уваги приділяють ушкодженням окремих об'єктів і трупам людей. При цьому не здійснюються дії з пошуку слідів забруднення навколишнього середовища (грунтів, водних ресурсів, атмосфери і т. п.), не виявляються та не фіксуються масштаби загибелі представників тваринного світу, ураження рослинного світу тощо. Більше того, досить часто до складу СОГ не включаються в якості спеціалістів екологи, які б з використанням повіреного (сертифікованого) обладнання здійснювали пошук слідів протиправних дій проти довкілля, відбирали зразки та/чи проби, визначали координати, площу й обсяги ураження компонент екосистеми [12, с. 16].

Як результат, це призводить до неповного встановлення всіх обставин учинення кримінального правопорушення проти довкілля, а значить до неповноти розслідування цих кримінальних правопорушень.

**Висновки та перспективи подальших досліджень.** Таким чином, перед працівниками правоохоронних органів та органами досудового розслідування постають актуальні питання стосовно особливостей розслідування та фіксування кримінальних правопорушень проти довкілля в умовах воєнного стану, що виникають при: кримінально-правовій кваліфікації цих діянь; визначенні обсягу та змісту обставин, що підлягають з'ясуванню; збиранні та дослідженні “слідової” інформації. Тому що, від повноти й якості дослідження і фіксування залежать подальше використання можливостей проведення судових експертиз, з'ясування та доказування наслідків злочинів проти довкілля та їх причинного зв'язку зі збройною агресією РФ, установлення розміру завданих екосистемі України збитків і ефективність досудового розслідування злочинів проти довкілля, пов'язаних зі збройною агресією РФ проти України взагалі.

#### Список використаних джерел:

1. Webster's new world dictionary of the American Language. URL: <https://www.merriam-webster.com/> (дата звернення: 28.09.2023).
2. Дуфенюк О. Розслідування воєнних злочинів в Україні: виклики, стандарти, інновації. *Baltic journal of legal and social sciences*, 2022 no. 1. С. 46-56.
3. Екоцид у кримінальному праві України та міжнародні перспективи. Аналітична записка. *Екологія Право Людина. Верховенство права для захисту довкілля*. URL: <http://epl.org.ua/wp-content/uploads/2022/06/Ekotsyd-u-kryminalnomu-pravi.pdf>, с. 1
4. Іван Баканов. URL: <https://ssu.gov.ua/novyny/za-materialamy-sbu-vidkryto-184-kryminalnykhprovadzhennia-shchodo-ekolohichnykh-zlochyniv-ivan-bakanov>.
5. Карпенко М.І. Військові злочини: характеристика, методика розслідування та запобігання: посібник. за заг. ред. д.ю.н., проф. В.К. Матвійчука. К.: ВД Дакор, 2013. 472 с.
6. Конвенція про водно-болотні угіддя, що мають міжнародне значення, головним чином як середовище існування водоплавних птахів. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995\\_031#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_031#Text).
7. Кримінальний кодекс України: закон України від 05.04.2001 № 2341-III. *Відомості Верховної Ради України*. 2001. № 25–26. Ст. 131. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2341-14#Text>.
8. Кримінальний процесуальний кодекс України: станом на 13. 04. 2012 р. № 4651-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4651-17#Text> /.
9. Міністерство захисту довкілля та природних ресурсів України. URL: <https://mepr.gov.ua>.
10. Місюра Л.Ю. Діяльність прокурора під час огляду місця події на досудовому розслідуванні кримінальних правопорушень проти довкілля. *Європейські перспективи*. 2019. № 1. С. 116–121.
11. Офіційний ресурс Міністерства захисту довкілля та природних ресурсів України. URL: <https://ecozagroza.gov.ua>.
12. Пам'ятка щодо особливостей розслідування посягань на довкілля в умовах збройного конфлікту. Київ: Офіс Генерального прокурора, Тренінговий центр прокурорів України, 2022. 32 с.
13. Поліщук В. В. Застосування спеціальних знань при розслідуванні злочинів проти довкілля. В. В. Поліщук. Одеса. 2018. 35 с.
14. Пчеліна О.В. Особливості збирання доказів на місці події під час досудового розслідування злочинів проти довкілля, пов'язаних зі збройною агресією РФ проти України. *Актуальні питання кримінального провадження у сучасних умовах: матеріали Міжнар. наук.-практ. конф.* (м. Одеса, 31 трав. 2023 р.). Одеса. 2023. С. 190-193.
15. Рибачек В.К. Міжнародно-правова регламентація злочину екоциду. *Часопис цивілістики*. 2022. Вип. 45. С. 82–87. DOI <https://doi.org/10.32837/chc.v0i45.471>, с. 83.
16. Римський статут Міжнародного кримінального суду. *База даних «Законодавство України». Верховна Рада України*. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995\\_588](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_588).
17. Статистика про зареєстровані кримінальні правопорушення та результати їх досудового розслідування. *Офіс Генерального прокурора*. URL: <https://gp.gov.ua/ua/posts/pro-zareyestrovani-kryminalni-pravororushennya-ta-rezultati-yih-dosudovogo-rozsliduvannya-2>
18. Харитонов С. О. Кримінальна відповідальність за військові злочини за кримінальним правом України: монографія. С. О. Харитонов. Харків: Право.2018. 328 с.
19. Шульга А.М. Злочини проти довкілля. Питання кваліфікації: науково-практичне видання. А.М. Шульга. Х.: Ніка Нова. 2012. 192 с.



**Є. С. Назимко**, доктор юридичних наук,  
професор, перший проректор  
Донецького державного університету внутрішніх справ  
ORCID: 0000-0003-4949-4155

**Г. С. Буга**, доктор юридичних наук, доцент  
начальник відділу організації наукової роботи  
Донецького державного університету внутрішніх справ  
ORCID: 0000-0003-3957-7387

**С. М. Князєв**, доктор юридичних наук, доцент,  
провідний науковий співробітник науково-дослідної лабораторії  
публічної безпеки громад факультету № 2  
Донецького державного університету внутрішніх справ  
ORCID: 0009-0004-2618-7050

## ПОНЯТТЯ COMMUNITY POLICING

*У статті проаналізовано поняття community policing. Доводиться, що «community policing» - це не вирішення проблеми, а лише один із інструментів зробити поліцію більш відкритою та підзвітною громаді, а також це підхід у щоденній роботі поліції, побудований на принципах постійної комунікації. Community policing характеризується співробітництвом та взаємодією на договірних засадах, такі дії врегульовано як на державному, так і регіональному рівнях, практичній реалізації громадського контролю, відкритої звітності, координаційної активності та обговоренню питань превентивної діяльності, охорони правопорядку та боротьби зі злочинністю. Доводиться, що у статті 11 Закону України «Про Національну поліцію» визначено взаємодію з населенням на засадах партнерства, відповідно до якого діяльність поліції здійснюється в тісній співпраці та взаємодії з населенням, територіальними громадами та громадськими об'єднаннями на засадах партнерства і спрямована на задоволення їхніх потреб. З метою визначення причин та/або умов учинення правопорушень планування службової діяльності органів і підрозділів поліції здійснюється з урахуванням специфіки регіону та проблем територіальних громад. Рівень довіри населення до поліції є основним критерієм оцінки ефективності діяльності органів і підрозділів поліції.*

*Ключові слова: взаємодія поліції та територіальних громад; зарубіжний досвід взаємодії поліції та територіальних громад; Community Policing.*

### *Ye. S. Nazymko, H. S. Buha, S. M. Kniaziev. Concept of community police*

*The article analyzes the concept of community policing. It is proven that «community policing» is not a solution to the problem, but only one of the tools to make the police more open and accountable to the community, as well as an approach to daily police work built on the principles of constant communication. Community policing is characterized by cooperation and interaction on a contractual basis, such actions are regulated at both the state and regional levels, the practical implementation of public control, open reporting, coordination activity and discussion of issues of preventive activities, law enforcement and the fight against crime. It is proved that Article 11 of the Law of Ukraine «On the National Police» defines interaction with the population on the basis of partnership, according to which police activities are carried out in close cooperation and interaction with the population, territorial communities and public associations on the basis of partnership and are aimed at meeting their needs. To determine the causes and/or conditions for the commission of offenses, planning the official activities of police bodies and units is carried out taking into account the specifics of the region and the problems of territorial communities. The level of public trust in the police is the main criterion for assessing the effectiveness of police agencies and units. The practice of implementing Community Policing in the realities of Ukraine shows that in order for this or that initiative to be effective, communication between responsible persons from police officers and representatives of society must occur according to the appropriate principles and on a certain range of issues.*

*Key words: interaction between the police and territorial communities; foreign experience of interaction between the police and territorial communities; Community Policing.*

**Постановка проблеми.** Одним із принципів діяльності поліції у статті 11 Закону України «Про Національну поліцію» визначено взаємодію з населенням на засадах партнерства, відповідно до якого діяльність поліції здійснюється в тісній співпраці та взаємодії з населенням, територіальними громадами



та громадськими об'єднаннями на засадах партнерства і спрямована на задоволення їхніх потреб. Для його реалізації використовуються нормативно-правові механізми, закріплені як на законодавчому, так і підзаконному рівнях, теоретичні концепції правоохоронної діяльності (найбільш поширена – «Community Policing»), а також практичні заходи взаємодії [1, с.360]. Отже, актуальності визначення поняття community policing слід приділяти важливе значення.

**Аналіз останніх досліджень та публікацій.** Поняття community policing було предметом наукових досліджень Волюйко О.М., Григоренко І.А., Демський Н.В., Ніколенко Д.О. та інших провідних науковців. Однак, низка аспектів, а саме поняття community policing, потребують додаткового опрацювання.

Формування цілей статті (постановка завдання). Метою дослідження є визначення поняття community policing.

**Виклад основного матеріалу.** «Community policing» – це філософія стилю управління та стратегії діяльності правоохоронних органів на засадах партнерства з населенням, відповідно до його потреб та нагальних проблем. Головною метою є створення та підтримання активної та тісної співпраці з громадянами в атмосфері довіри один до одного, що допоможе як краще аналізувати проблеми так і якісно знаходити їх рішення, таким чином втілюючи в життя сервісну функцію поліції. Європейський вибір – це система послідовних реформ, спрямованих на втілення європейських цінностей: розвиток стабільності, демократія, громадське суспільство тощо [2, с.272].

Досить влучним, є визначення поняття моделі Community Policing як орієнтованого на громаду підходу в роботі поліції, який визнає, що ефективна поліційна діяльність залежить від допомоги й підтримки з боку громади і який ґрунтується на організованій інноваційними методами співпраці поліції і громади щодо спільного виявлення й вирішення проблем, які стоять перед громадою [3, с.123]. Базові компоненти Community Policing такі: – організаційна децентралізація; – переорієнтація патрулювання на двосторонню взаємодію з представниками громади; – орієнтація правоохоронної діяльності на наявні проблеми громади та встановлені відповідно до них пріоритети [4]. До базових компонентів Community Policing також відносять так звану видимість поліції, її присутність на вулицях у форменому одязі, можливість мешканців громади побачити та поспілкуватись із поліцейськими. Дослідження оцінки роботи поліції свідчать, що це суттєво підвищує відчуття безпеки у місцевих мешканців, довіру до поліції та задоволеність її роботою [5, с. 155].

Слід відмітити, що «Community Policing» – це постійна взаємодія правоохоронців з населенням та місцевою владою заради підвищення рівня безпеки на місцях. Завдяки побудові партнерських стосунків, громадськість зможе не тільки долучитися до забезпечення правопорядку, а й отримає дієвий механізм, як вказати правоохоронцям на актуальні проблеми місцевого населення. А поліція зможе ефективно та якісно виконувати покладені на неї функції, дослухаючись до громади. «Community Policing» – це принцип у роботі поліції, побудований на постійній комунікації, коли поліція та громада усвідомлює спільну відповідальність за безпеку. Окрім цього, поліція реагує на місцеві потреби й вимоги, які визначає сама громада. Проблеми на місцях вирішуються індивідуально, шляхи їх вирішення узгоджуються з населенням та органами влади. Співпраця поліції та громади першочергово зосереджується на попередженні та уникненні правопорушень. У свою чергу механізм «Community Policing» акцентує увагу в роботі поліції на тих аспектах, які важливі саме в повсякденному житті людей, і посилює почуття безпеки безпосередньо за місцем їх проживання. Саме це розбудовує взаємодовіру між населенням і поліцією, заохочує людей до участі в житті громади, робить діяльність поліції більш видимою, а громаду – соціально-відповідальною [6].

Необхідною вимогою сьогодення щодо діяльності поліції є те, що остання має працювати для громади, бути підзвітною громаді, співпрацювати з громадою. Зазначена вимога визначає стратегію служіння суспільству, яка найповніше реалізується в межах моделі взаємодії сил поліції із громадою, відомою як Community Policing. У більшості проаналізованих праць у контексті дослідження історії формування зазначеної стратегії обґрунтовано доводиться, що в її основу було покладено теорію і практику реалізації так званих 9 принципів роботи сучасної поліції Роберта Піля (Robert Peel), міністра внутрішніх справ Великобританії, розробника ідеології муніципальної поліції, Як відомо, діяльність створеної Робертом Пілем 1829 року в Лондоні муніципальної поліції ґрунтувалась передовсім на запобіганні злочинам і регулярному патрулюванню, а змістом «9 принципів» було: 1) базовою місією існування поліції є запобігання злочинам і безладу шляхом, альтернативним тільки застосуванню збройної сили; 2) здатність поліції виконувати свої обов'язки залежить від громадського схвалення дій поліції; 3) поліція повинна забезпечити добровільну співпрацю громадськості в добровільному дотриманні закону, щоб забезпечити й підтримувати повагу громадськості до неї; 4) ступінь співпраці громади у пропорційному розмірі знижує рівень застосування поліцією фізичної сили і примусу задля досягнення останньою своїх поліційних цілей; 5) пошук і збереження поліцією суспільної підтримки здійснюються не завдяки громадській думці, а через постійну демонстрацію поліцією абсолютно неупередженого служіння закону; 6) поліція застосовує фізичну силу тією мірою, яка потрібна для забезпечення дотримання закону або відновлення порядку й тільки тоді, коли здійснення переконання, поради та попередження виявляється недостатнім; 7) в усі часи поліція має підтримувати зв'язок із громадськістю, бо поліція і є громадськістю, а громадськість – поліцією; поліція – це лише представники громадськості, яким платять, щоб ті присвячували повний робочий день тим обов'язкам, які покладаються на кожного громадянина в інтересах добробуту громади; 8) поліція

повинна завжди спрямовувати свої дії суворо щодо своїх функцій і не узурпувати повноваження судової влади; 9) ефективність поліції оцінюється за відсутністю злочинності і безладу, а не за видимими ознаками дій поліції в боротьбі із зазначеним [3, с.123; 7].

Сучасна поліція у своїй роботі орієнтується на потреби місцевої громади. Закон України «Про Національну поліцію» [8] визначає необхідність взаємодії поліції і населення на засадах партнерства. Завдяки залученню людей (наприклад, спільне патрулювання, нагляд за територією і вчасне інформування патрульних) поліція зможе ефективніше запобігати новим правопорушенням. Як наслідок, поменшає роботи, пов'язаної із реагуванням на вчинені правопорушення і розслідуванням скоєних злочинів. Співпраця з активними мешканцями дозволить заручитись підтримкою громади і будувати довіру між поліцейськими та мешканцями. Вирішення проблем, які турбують громаду, сприяє формуванню позитивного іміджу поліції. Співпрацюючи з громадою, поліція має можливість підвищувати обізнаність мешканців про свою роботу (наприклад, про межі компетенції поліцейських або про альтернативні шляхи вирішення проблем). А це дозволить в подальшому зменшити навантаження на поліцію [9]. Участь громадськості в правоохоронній та правоохоронній діяльності становить неабиякий інтерес. Іноді саме громадяни, котрі стали свідками правопорушення або знають про запланований злочин, можуть надати представникам органів Національної поліції цінну допомогу у справі підтримання правопорядку на конкретній території. Так у більшості країн наголос у правоохоронній діяльності органів публічного адміністрування робиться на превентивній діяльності за допомогою громадськості [10, с. 53].

Стратегії поліцейської діяльності, зорієнтованої на громаду, демонструють наявність шістьох основних моделей реалізації ідеї «Community Policing» на практиці: поліцейське обслуговування, засноване на територіальному принципі (Area-based Policing); товариство багатьох агенцій (Multi-agency Partnerships); попередження злочинів силами громади (Community Crime Prevention); стратегії поліцейсько-громадського контакту (Police-public Contact Strategies); територіально-базовані піші патрулі (Area-based Foot Patrols); залучення громади та консультування з громадами (Community Involvement and Consultation) [11].

Практика реалізації Community Policing в реаліях України свідчить, що, для того щоб та чи інша ініціатива була ефективною, комунікація між відповідальними особами з офіцерів поліції і представниками громади має відбуватися за відповідними принципами і з визначеного кола питань. Відповідно до презентованої на сайті Нацполіції вебсторінки Community Policing, основні принципи реалізації зазначеної моделі взаємодії полягають у такому: 1) жителі повідомляють поліції про проблеми у сфері безпеки та спільно шукають розв'язання їх подолання; 2) місцева поліція у плануванні роботи враховує думку населення. На підставі цієї інформації формуються місцеві програми з підвищення безпеки; 3) спілкування з населенням відбувається за допомогою інноваційних платформ, які допомагають жителям швидко отримувати реакцію на їхні звернення та ефективніше розв'язувати проблеми з безпекою; 4) завдяки більш тісній комунікації та взаємодії населення й поліції жителі точно знають, що робить поліція, яка її роль, права та обов'язки; 5) зосередження уваги на причинах злочинів дає змогу завчасно запобігати їм; 6) громада контролює діяльність поліції, отримує актуальну інформацію про стан безпеки за місцем проживання; 7) критерієм оцінки роботи поліції є те, як вона розв'язує проблеми у сфері безпеки, на які вказали жителі. Водночас саму оцінку також дають представники громад, органів місцевого самоврядування, незалежні експерти [3, с.125; 12].

**Висновки.** Отже, «community policing» - це не вирішення проблеми, а лише один із інструментів зробити поліцію більш відкритою та підзвітною громаді, а також це підхід у щоденній роботі поліції, побудований на принципах постійної комунікації. Community policing характеризується співробітництвом та взаємодією на договірних засадах, такі дії врегульовано як на державному, так і регіональному рівнях, практичний реалізації громадського контролю, відкритої звітності, координаційної активності та обговоренню питань превентивної діяльності, охорони правопорядку та боротьби зі злочинністю.

#### Список використаних джерел:

1. Демський Н.В. Реалізація підрозділами превентивної діяльності національної поліції принципу взаємодії з населенням у сфері профілактики правопорушень. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2023. №4. С.359-362.
2. Ніколенко Д.О., Григоренко І.А. Принцип «community policing» як інтегральна складова роботи правоохоронних органів щодо профілактики девіантної поведінки неповнолітніх з особливими потребами. *Юридичний часопис Національної академії внутрішніх справ*. 2015. №1. С. 270-279.
3. Волуйко О.М. Стратегія community policing: філософія, сутність, основні принципи та форми реалізації. *Juris Europensis Scientia*. 2020. Випуск 4. С. 122-126.
4. Гаврилук Т. Становлення відносин між поліцією та населенням у європейських країнах: історичний досвід та сучасні тенденції. *Вісник Академії управління МВС*. 2010. № 3 (15). С. 56-63.
5. Сліпченко Т. Community policing як партнерство між поліцією та громадою: європейський досвід. *Актуальні проблеми правознавства*. 2022. №30. С. 154-158.
6. Community Policing. URL: <https://smr.gov.ua/uk/2016-03-14-08-10-17/vzaiemodiia-politsii-ta-hromady/14013-community-policing.html>

7. Sir Robert Peel's Nine Principles of Policing. URL: <https://www.nytimes.com/2014/04/16/nyregion/sirrobert-peels-nine-principles-of-policing.html>
8. Про Національну поліцію: Закон України від 02 липня 2015 року №580-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/580-19#Text>.
9. Буклет «Взаємодія поліції та громади (Community Policing)» URL: [http://www.irf.ua/content/files/com\\_pol.pdf](http://www.irf.ua/content/files/com_pol.pdf).
10. Костюшко О. П. Поняття та історичний аспект виникнення філософії поліцейської діяльності орієнтованої на громаду. *Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції*. Спецвипуск, том 3, 2019. С.53–58.
11. Матюхіна Н. П. Поліція Великобританії: сучасні тенденції розвитку та управління : [монографія]. Харків : Консум, 2001. 131 с.
12. Що таке Community Policing. URL: [http:// cop.org.ua/ua/shcho-take-community-policing](http://cop.org.ua/ua/shcho-take-community-policing)

**О. О. Сурілова**, доктор юридичних наук, професор,  
професор кафедри міжнародного та європейського права  
Національного університету «Одеська юридична академія»  
ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0001-7071-6678>

## МУНІЦИПАЛЬНІ СТАНДАРТИ РАДИ ЄВРОПИ В КОНТЕКСТІ ВИКЛИКІВ ХХІ СТОЛІТТЯ

У статті досліджуються муніципальні стандарти Ради Європи в контексті положень Європейської хартії місцевого самоврядування. В сучасному глобалізованому світі зростає вплив органів місцевого самоврядування у здійсненні управління справами громад, що визнається одним з найцікавіших явищ суспільного життя європейських держав. Констатується провідна роль Ради Європи, яка протягом всього свого існування розробляє та впроваджує стандарти місцевого самоврядування в утвердженні демократичних устоїв на європейському континенті. Проаналізовані історичні передумови прийняття Європейської хартії місцевого самоврядування та її роль у визначенні загальноєвропейських стандартів прав муніципальних органів влади, що гарантують їх політичну, адміністративну та фінансову незалежність. Підкреслюється ключова роль муніципальних органів у реалізації міжнародного права прав людини, адже саме муніципальні органи мають важливий потенціал для вирішення деяких із найгостріших викликів міжнародному праву прав людини. Проаналізована відповідність Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» положенням Хартії, сформульовані пропозиції щодо внесення змін у Закон. Наголошується на необхідності доповнення системи принципів місцевого самоврядування принципами субсидіарності та пропорційності, які розглядаються в якості гарантій прав громад. Авторкою розглядається реформа органів місцевого самоврядування в контексті викликів ХХІ ст., найнебезпечнішим з яких є агресія РФ проти України. Однією з основних цілей терористичних атак агресора стала енергетична система України, у відновленні якої, відповідно рекомендаціям Ради Європи, особлива роль відводиться муніципалітетам. Відновлення як муніципалітетів так і енергопостачання має проводитися на сталій основі, що передбачає впровадження муніципальних стандартів Ради Європи, перехід на альтернативні джерела енергопостачання, підвищення енергоефективності. Ключову роль в вирішенні завдання має грати коаліція «Енергетичний перехід», провідну роль в якій грають органи місцевого самоврядування.

Ключові слова: муніципальні стандарти Ради Європи; місцеве самоврядування; енергетика; альтернативні джерела енергії; сталий розвиток громад; енергетичний перехід; права людини; муніципальне управління.

### **O. O. Surilova. Municipal standards of the council of Europe in the context of the challenges of the 21st century**

The article examines Council of Europe municipal standards for the in the context of the provisions of the European Charter of Municipal Self-Government. In the current globalized world, there is a growing influx of local self-government organs from the current governance of the right-wing communities, which is recognized as one of the most common manifestations of the happy life of the European powers. The role of the Council of Europe is stated, as throughout all its activities it dismantles and promotes the standards of local self-government. in establishing democratic foundations on the European continent. The historical changes in the adoption of the European Charter of Local Self-Government and its role in the establishment of international European standards of the rights of municipal authorities are analyzed, which guarantee their political power, administration neutral and financial independence. The key role of municipal bodies in the implementation of international human rights law is emphasized, and municipal bodies themselves have an important potential for raising some of the most pressing implications for international human rights law. The correspondence of the Law of Ukraine "On local self-government in Ukraine" to the provisions of the Charter is analyzed, the propositions are formulated before changes are made to the Law. We agree on the need for an additional system of principles of local self-government based on the principles of subsidiarity and proportionality, which are seen as a guarantee of the rights of communities. The author examines the reform of local self-government bodies in the context of the movements of the 21st century, the most dangerous of which is the Russian aggression against Ukraine. One of the main targets of the aggressor's terrorist attacks has become the energy system of Ukraine, in which, according to the recommendations for the sake of Europe, a special role is given to municipalities. Renewal of municipalities and energy supply may be carried out on a steel basis, which translates into the promotion of municipal standards for the sake of Europe, the transition to alternative sources of energy supply, and the promotion of energy efficiency sti. The "Energy Transition" coalition plays a key role in this task, and local self-government bodies play a leading role in this.

Key words: Council of Europe municipal standards; local self-government; energy; alternative energy sources; sustainable development of communities; energetic transition; human rights; municipal administration.

**Постановка проблеми.** Курс на європейську інтеграцію є магістральним шляхом розвитку України починаючи з набуття незалежності і до сьогоднішнього дня. Майбутнє нашої країни також визначатимуть євроінтеграційні прагнення. Підтримка цього процесу нерозривно пов'язана з вдосконаленням місцевого самоврядування на основі європейських муніципальних стандартів, квінтесенцією яких є гарантування



прав і свобод людини. Місцева влада, як найбільш наближена до людини, має впроваджувати такі політики та практики в цій сфері, які відповідатимуть демократичним ідеалам розвитку європейської цивілізації та забезпечуватимуть сталий розвиток громад.

Як слушно зазначають Т.В. Куценко та І.В. Пінтелей, утвердження демократичних основ в реалізації державного і муніципального управління, внаслідок якого відбувається усунення суперечностей в суспільстві шляхом досягнення громадського компромісу і діалогу місцевої влади та місцевого населення, є сутнісною основою як міжнародних, так і європейських стандартів [1, с. 123].

Зростаючий вплив місцевих органів влади є одними з найцікавіших явищ глобального управління. Місцеві актори відіграють ключову роль у реалізації міжнародного права. Міжнародне право зосереджується на інтеграції місцевих органів влади в загальноприйнятні стандарти, засновані на понятті державного суверенітету. В свою чергу муніципальні органи мають важливий потенціал для вирішення деяких із найгостріших викликів міжнародному праву прав людини.

Охоронцем демократичних устоїв та гарантом прав людини на європейському континенті є Рада Європи, яка протягом всього свого існування формує та відстоює стандарти місцевого самоврядування. На сьогодні Рада Європи виконує потрійну роль – рамкової установи для захисту і просування плюралістичної демократії, прав людини і верховенства права; інструменту нормативної діяльності і Європейського правового простору; мозкового центру та всеохоплюючого форуму для політичного діалогу і співпраці. Здобутки Ради Європи у цих сферах унікальні і становлять істотний внесок в розбудову сьогодишньої Європи [2].

Так на першій Генеральній Асамблеї Ради Європи в 1953 р. низка європейських країн прийняла Європейську хартію місцевих свобод, де були зазначені права європейських сіл, муніципалітетів, селищ та міст по відношенню до національного уряду [3]. Значення органів місцевого самоврядування для демократичного розвитку Європи Рада Європи продемонструвала у 1957 р., провівши оцінку місцевих органів влади та заснувавши для них представницький орган на європейському рівні – Постійну конференцію місцевих і регіональних органів влади Європи (CLRAE). Постійна конференція виявила відсутність загальноєвропейських стандартів захисту прав місцевої влади. Проблема була вирішена із запровадженням Європейської хартії місцевого самоврядування.

Рада Європи, як охоронець прав людини та прихильник принципів демократичного правління, була очевидною структурою для розробки та прийняття такого інструменту; тим більше, що ще в 1957 році вона продемонструвала свою оцінку важливості місцевих органів влади, заснувавши для них представницький орган на європейському рівні – Постійну конференцію місцевих і регіональних органів влади Європи (CLRAE) [4].

CLRAE у своїй резолюції 64 (1968) запропонувала прийняти Декларацію Принципів місцевої автономії [5]. Провідними принципами є принципи субсидіарності та пропорційності, які конкретизуються та втілюються відповідно Декларації, у принципі автономії місцевих громад, який передбачає право громад під власну відповідальність керувати своїми справами через вільно обрані збори; вільний вибір місцевими громадами форми організації, яка дозволить їм задовольняти потреби населення в межах, передбачених їхніми повноваженнями; життя громадою будь-яких заходів, що зачіпають місцеві інтереси, на перевагу перед владою більших громад; розподіл ресурсів місцевого самоврядування пропорційно до завдань, які беруть на себе ці громади. Таким чином були закладені підвалини муніципальних стандартів Ради Європи, які в подальшому були підтверджені у Європейській хартії місцевого самоврядування. Хартія була розроблена в рамках Ради Європи комітетом урядових експертів під керівництвом Керівного комітету з регіональних і муніципальних питань на основі проекту, запропонованого Постійною конференцією місцевих і регіональних органів влади Європи з усвідомленням того, що охорона і посилення місцевого самоврядування в країнах Європи є важливим внеском у розбудову Європи на принципах демократії і децентралізації влади.

Європейська хартія місцевого самоврядування встановлює стандарти захисту прав місцевої влади та вимагає від держав, які її ратифікували, дотримуватись ряду умов, принципів і практики. Держави зобов'язуються поважати основні принципи, такі як право громадян брати участь в управлінні справами громад, ключові права громад користуватися автономією та самоврядуванням, обирати свої місцеві органи та мати свої власні структури та фінансові ресурси [6]. Метою Європейської хартії місцевого самоврядування є запровадження загальноєвропейських стандартів оцінки та захисту прав місцевої влади, які є найближчими до громадянина та дають йому можливість ефективно брати участь у прийнятті рішень, які впливають на життя громади. Хартія зобов'язує сторони застосовувати правила, що гарантують політичну, адміністративну та фінансову незалежність місцевих органів влади.

Хартія була відкрита для підписання державами-членами Ради Європи 15 жовтня 1985 р., але як слушно зазначив С. М. G. Himsforth, є продуктом процесу, який почався після Другої світової війни, ознаменувався розвитком демократії та прав людини, як загальноєвропейських цінностей [7].

Хартія є однією з віх у європейському регулюванні місцевого самоврядування, документом, який спричинив переворот у розумінні місцевої демократії в усій Європі, можливо, навіть за її межами. Як зазначає І. Коргіс, – це основний інструмент гармонізації на місцевому рівні сфери управління в Європі [8]. Посилив позицію Хартії додатковий протокол «Про право участі у справах місцевого органу влади», прийнятий

у 2009 р. з метою надання будь-яким особам права брати участь у справах місцевої влади та визначення заходів гарантування права на участь [9].

Таким чином, Рада Європи продемонструвала готовність захищати на всіх рівнях місцевого самоврядування права людини та демократичні підвалини діяльності органів муніципального управління, однак встановила мінімальні муніципальні стандарти. Ключові зацікавлені сторони можуть зробити важливий внесок у процес встановлення та генези корисних стандартів, які мають бути доведені до членів громади та підлягають їх оцінці, шляхом висловлення пропозицій та зауважень з метою як найкращого врахування місцевих інтересів та особливостей. Зворотній зв'язок щодо ефективності стандартів також вважався важливим способом забезпечення якісного підходу до встановлення муніципальних стандартів

Система Хартії має значення з точки зору міжнародного публічного права, оскільки вона змінила стару концепцію, відповідно до якої місцеві органи влади є просто органами держави, таким чином зобов'язуючи держави організовувати свої структури відповідно до децентралізації та демократичного самоврядування [10]. Хартія створює послідовне та узгоджене загальноєвропейське конституційне законодавство про місцеве самоврядування, тобто детальну нормативну базу, властиву Європейському конституціоналізму, яка є підґрунтям створення нової системи місцевого самоврядування, доповнення внутрішніх конституційних стандартів, а також стримування влади та встановлення обмежень для дій Європейського Союзу та його держав-членів. Таким чином, вертикальний розподіл влади стає структурним механізмом реалізації внутрішнього та наднаціонального конституційного ладу. Нарешті, слід зазначити, що Хартія довела свою ефективність, оскільки, незважаючи на різні системи місцевого самоврядування, держави-члени Ради Європи поступово наближаються до стандартів Хартії, які розвиваються достатньо гнучким шляхом, щоб адаптуватися до самих різних умов держав-членів Ради Європи. Так, переважна більшість цих країн та Європейський Союз є підписантами Паризької кліматичної угоди [11]. Тому, сприяння скороченню викидів парникових газів, підвищення енергоефективності є важливим завданням, що стоїть перед європейськими державами та має стати провідним напрямом політики, який має реалізовуватися, зокрема на місцях, органами місцевого самоврядування. Муніципальні органи отримують все більше повноважень в галузі енергоефективності, запровадження енергоменеджменту в громадах, поширення кращих муніципальних практик в цій сфері.

Вступ України до Ради Європи потребував зміцнення місцевого самоврядування в Україні у відповідності до стандартів Ради Європи та призвів до прийняття у 1997р. Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [12]. Відповідно до закону, місцеве самоврядування в Україні – це гарантоване державою право та реальна здатність територіальної громади самостійно або під відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України, що в цілому відповідає визначенню Хартії – місцеве самоврядування означає право і спроможність органів місцевого самоврядування в межах закону здійснювати регулювання і управління суттєвою часткою суспільних справ, які належать до їхньої компетенції, в інтересах місцевого населення [6]. Разом з цим, на нашу думку, слід доповнити Закон України та викласти ст. 2 у такій редакції «місцеве самоврядування – це гарантоване державою право та реальна здатність територіальної громади самостійно або під відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення та забезпечувати сталий розвиток громад в межах міжнародних зобов'язань України, Конституції та законів України в інтересах громади та населення України».

У контексті нашого дослідження, інтерес викликає зауваження Н. Мішиної, яка вважає одним із ґрунтовних принципів європейського конституціоналізму, який використовується, зокрема, в сфері взаємодії органів державної влади та місцевого самоврядування в контексті децентралізації державної влади і муніципальної реформи, принцип субсидіарності [13]. На наш погляд, ст. 4 «Основні принципи місцевого самоврядування» має бути доповнена вказівкою на принципи субсидіарності та пропорційності, як це передбачає Хартія. Це сприятиме попередженню ризиків порушення прав органів місцевого самоврядування.

Реформа місцевого самоврядування в Україні в контексті загальноєвропейських стандартів в цілому була успішною, однак агресія РФ створила виклики, з якими місцеве самоврядування не стикалося раніше. На думку фахівців, так склалося, що українські громади не тільки проходять власний краш-тест в абсолютно жорстких і небезпечних умовах, але й упроваджують на практиці принципи й стандарти основних міжнародних документів у сфері місцевого самоврядування – особливо важливі під час війни [14]. Зусилля органів влади всіх рівнів, зокрема муніципальних органів та військових адміністрацій мають бути спрямовані на підтримку сталого розвитку громад та забезпечення прав людини, зокрема внутрішньо переміщених осіб. Вважаємо, що досягти цього можливо завдяки взаємодії між низкою зацікавлених сторін, включаючи уряди на національному, регіональному та місцевому рівнях, а також місцевими підприємствами, організаціями громадянського суспільства та громадськими організаціями, а також правовими та квазі-правовими інструментами.

Особливого значення в процесі забезпечення органами місцевого самоврядування прав людини в умовах правового режиму воєнного стану набувають такі права людини як право на життя, недоторканість, інформацію, соціальний захист, житло. Не можна також применшувати значення права на екологічно безпечне навколишнє середовище, адже воно є гарантією не тільки права на життя, але і гарантією права на

людську гідність, яка є фундаментальною цінністю та основою інших прав людини. Права людини на муніципальному рівні забезпечуються як слушно зазначає Ю. М. Рижук, цілою низкою правових та організаційних заходів, що провадяться органами місцевого самоврядування з метою реалізації передбачених законодавством повноважень [15].

На нашу думку, забезпечення енергією постраждалих в результаті воєнних дій та окупації громад, відновлення постачання енергії у випадках нових атак та ймовірних пошкоджень, ризик яких є надзвичайно високим, є не менш важливим та має впроваджуватися терміново. Повноваження органів місцевого самоврядування в цій сфері мають бути розширені та включати також впровадження заходів захисту та відновлення критичної енергоструктури.

Рада Європи запропонувала допомогу та розробила рекомендації стосовно формування політики з питань плану відновлення місцевого самоврядування від наслідків війни [16]. Відновлення має провадитися задля досягнення таких цілей: 1) Оновити адміністративно-територіальний устрій з огляду на виклики, що постали перед місцевим самоврядуванням та місцевими органами виконавчої влади; 2) Закріпити розподіл повноважень місцевого самоврядування на всіх рівнях, а також з місцевими органами виконавчої влади; 3) Запровадити дієву та гнучку систему підготовки та просування працівників органів місцевого самоврядування і таким чином сформувавши привабливі та сприятливі умови роботи на публічній службі; 4) Удосконалити виборчу систему місцевих виборів. На нашу думку метою відновлення має бути також сталий розвиток громад.

Заслужує підтримки те, що відновлення постраждалих громад у середньо- та довгостроковій перспективі має проводитися з урахуванням питань охорони навколишнього середовища, підвищення енергоефективності споруд, термоізоляції, скорочення споживання енергетичних ресурсів, відмови від викопного палива. Неприйнятним є орієнтування впровадження зазначених заходів «поступово протягом багатьох років залежно від наявних ресурсів». Зруйнована енергетична система має відновлюватися як можна швидше, адже це є передумовою повернення до нормального життя громад, поновлення добробуту населення та прав людини.

Заплановані заходи слід доповнити та гарантувати право громади на екологічно безпечне навколишнє середовище, сприяти переходу на альтернативні джерела енергії. Загалом повоєнне відновлення енергетичної системи країни, яка зазнала значних пошкоджень в результаті терористичних атак РФ, має відбуватися в руслі зеленого курсу, що передбачає енергетичний перехід, лідируючу роль в якому має грати коаліція «Енергетичний перехід» у складі громадських організацій, муніципалітетів та зацікавлених громадян, що об'єднали зусилля для сприяння переходу України до сталого енергоспоживання.

**Висновки.** Під егідою Ради Європи були створені основи політичної, адміністративної та фінансової самостійності місцевих органів влади. Прийнята Радою Європи Хартія місцевого самоврядування, як ідеал демократичного суспільства, є значущою для Європи. Сьогодні Хартія є життєздатним і потужним інструментом, здатним надихати суспільство на реформування місцевого врядування. Про це свідчать успіхи у посиленні ролі муніципалітетів на Європейському континенті. Реформа місцевого самоврядування охоплює і Україну, однак агресія РФ не тільки уповільнила реформу, але і створила виклики, загрозливі для існування громад, впоратися з якими можливо при підтримці Ради Європи. Відновлення постраждалих муніципалітетів має відбуватися в руслі зеленого курсу. Відновлення енергетичної системи має передбачати підвищення енергоефективності та перехід на альтернативні джерела енергії вже у короткостроковій, а не тільки у середньо- та довгостроковій перспективі. Реформування місцевого самоврядування відповідно стандартів Ради Європи, послідовне впровадження принципів субсидіарності та пропорційності, дозволить підвищити конкурентоспроможність громад та забезпечити права людини.

#### Список використаних джерел:

1. Куценко Т.В. Пінтелей І.В. Європейські стандарти муніципального управління в контексті реформи децентралізації. *Економіка та держава*. 2021. № 4. 122-127.
2. The future of the Council of Europe in the light of its 60 years of experience Res. 1689. URL: <https://pase.coe.int/en/files/17781> (дата звернення: 12.06.2023).
3. Vallier F., Schuster W. Local and regional government in Europe Structures and competences. URL: <https://www.ccre.org> (дата звернення: 15.06.2023).
4. Charter of local self-government Congress of local and regional authorities of the Council of Europe. URL: <https://www.coe.int/en/web/congress/the-charter-how-it-works> (дата звернення: 17.06.2023).
5. European Charter of Local Self-Government and explanatory report. URL: <https://www.ccre.org/img/uploads/piecesjointe/filename/charter> (дата звернення: 11.06.2023).
6. The European Charter of Local Self-Government. URL: <https://www.coe.int/en/web/congress/the-charter-how-it-works> (дата звернення: 13.06.2023).
7. Himsworth M. G. The European Charter of Local Self-Government : A Treaty for Local Democracy. Published by: Edinburgh University Press, 2015. P. 208. URL: <https://www.jstor.org/stable/10.3366/j.ctt1bgzdw5> (дата звернення: 19.06.2023).
8. Koprić I., Himsworth M. The European Charter of Local Self-Government : A Treaty for Local Democracy

Croatian and comparative public administration. URL: <https://heinonline.org/HOL/LandingPage?handl> (дата звернення: 17.06.2023).

9. Additional Protocol to the European Charter of Local Self-Government on the right to participate in the affairs of a local authority URL: <https://rm.coe.int/168008482a#> (дата звернення: 10.06.2023).

10. Boggero G. Constitutional Principles of Local Self-Government in Europe. URL: <https://brill.com/display/book/9789004347243/B9789004347243> (дата звернення: 11.06.2023).

11. Паризька угода. URL: [tps://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995\\_161#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_161#Text) (дата звернення: 16.06.2023).

12. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text> (дата звернення: 18.06.2023).

13. Mishyna N. V. Decentralization: European court of human rights' judgements implementation. *Наукові праці Національного університету «Одеська юридична академія»*. 2023. Т. 32. С. 94-99.

14. Місцеве самоврядування як чинник стійкості тилу : аналіт. доп. / [В. Г. Потапенко, В. О. Баранник, Н. В. Бахур та ін.] ; за ред. В. Г. Потапенка. Київ : НІСД, 2023. 54 с.

15. Рижук Ю. М. Забезпечення органами місцевого самоврядування прав людини в умовах воєнного стану. *Київський часопис права*. 2022. №(4). С. 25-30.

16. Council of Europe. Центр експертизи доброго врядування. Рекомендації стосовно формування політики з питань Плану відновлення місцевого самоврядування від наслідків війни. URL: <http://www.slg-coe.org.ua/wp-content/uploads/2022/07/CEGG> (дата звернення: 12.06.2023).



**Ю. С. Дубінін**, виконавець грантового наукового дослідження «Альтернативна енергетика в Україні: шляхи системного законодавчого стимулювання»,  
Національний університет «Одеська юридична академія»

**А. С. Гуменюк**, аспірант кафедри кримінального процесу,  
Національний університет «Одеська юридична академія»

## РЕАЛІЇ ТА ПЕРСПЕКТИВИ УДОСКОНАЛЕННЯ НОРМАТИВНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ БІОЕНЕРГЕТИЧНИХ ВІДНОСИН В УКРАЇНІ<sup>1</sup>

Статтю присвячено визначенню сучасного стану правового регулювання біоенергетичних відносин в Україні та окремим проблемним аспектам, що виникають в умовах функціонування чинного нині законодавства у сфері біоенергетики. Встановлено, що наразі відсутній єдиний нормативний акт чи їх система в межах однієї галузі права, що комплексно регулювали б досліджувану сферу. З огляду на таке, окремі питання законодавчого забезпечення функціонування біоенергетичних відносин перебувають в полі зору різних галузей права, а відповідні норми присутні в межах значної кількості законодавчих актів різної направленості. На основі аналізу окремих законодавчих норм, які прямо й дотично стосуються сфери біоенергетики, констатовано їх загальну декларативність, фрагментарність, низький рівень взаємоузгодженості, що наразі призводить до низки юридичних складнощів й утруднює належний розвиток досліджуваної сфери. В контексті пошуку шляхів вирішення існуючих у сфері біоенергетики питань звернуто увагу на необхідність налагодження процесу переробки біомаси саме на національному рівні, в тому числі шляхом запровадження низки стимулюючих, протекційних й обмежувальних норм, що б дозволило створити додану вартість та експортувати для потреб інших держав не лише саму біомасу, а більш вартісний продукт. Крім того, наголошено на важливості дотримання екологічного й природоохоронного законодавства в процесі продукування та переробки біомаси та необхідності врахування фактору непрямих наслідків зміни землекористування. Визначено, що подальший розвиток біоенергетичного законодавства має відбуватися з урахуванням особливостей розвитку національної правової системи та підкріплюватися належним доктринальним обґрунтуванням.

Ключові слова: альтернативна енергетика, біоенергетика, біомаса, біоенергетичне законодавство, законодавче забезпечення, біоенергетичні відносини.

*Yu. S. Dubinin, A. S. Humeniuk. Realities and prospects of improvement of regulatory support of bioenergy relations in Ukraine*

*The article is devoted to the determination of the current state of legal regulation of bioenergy relations in Ukraine and certain problematic aspects arising in the conditions of functioning of the current legislation in the field of the bioenergy. It has been established that now there is no single normative act or their system within one area of law, which would comprehensively regulate the studied area. Given this, certain issues of legislative support for the functioning of bioenergy relations are in the field of view of various areas of law, and relevant norms are present within a significant number of legislative acts of different directions. Based on the analysis of certain legislative norms that directly and tangentially relate to the bioenergy, their general declarability, fragmentarity, low level of mutual coherence are stated, which now leads to a number of legal difficulties and makes it difficult for the proper development of the studied sphere. In the context of the search for ways to solve issues existing in the field of bioenergy, attention is drawn to the need to establish a process for processing biomass at the national level, including by introducing a number of stimulating, protective and restrictive norms, which would create added value and export not only biomass itself, but a more valuable product for the needs of other states. In addition, it is emphasized the importance of compliance with environmental legislation in the process of biomass production and processing and the need to take into account the factor of Indirect Land Use Change. It is determined that the further development of bioenergy legislation should take into account the peculiarities of the development of the national legal system and be supported by a proper doctrinal justification.*

*Key words: alternative energy, bioenergy, biomass, bioenergy legislation, legislative provision, bioenergy relations.*

**Постановка проблеми.** В епоху глобальних екологічних проблем, кліматичної перебудови світу особливої актуальності й важливості набувають питання широкого впровадження наявних та пошуку нових альтернативних способів отримання енергії з відновлювальних джерел.

<sup>1</sup> Дослідження здійснене в межах виконання проекту «Альтернативна енергетика в Україні: шляхи системного законодавчого стимулювання» за фінансової підтримки Національного фонду досліджень України (Договір про виконання наукового дослідження і розробки за рахунок грантової підтримки № 74/0360 від 01.05.2023)

Розуміючи важливість розвитку сфери альтернативної енергетики, міжнародна спільнота, в тому числі й держави Європейського Союзу, приділяють посилену увагу стимулюванню й постійному удосконаленню існуючих у цій царині норм і стандартів. Особливу увагу світове співтовариство зосереджує на розвитку тих сфер відновлювальної енергетики, де для виробництва енергії використовуються відносно легкодоступні й поширені природні ресурси, зокрема на питаннях переробки біомаси та в цілому розвитку біоенергетичних відносин.

Для України біоенергетика також є одним з пріоритетних напрямів розвитку альтернативної енергетики, бо навіть попри нелегкі випробування воєнного часу нині держава бореться не тільки за територіальну, а й вибудовує енергетичну незалежність, орієнтуючись на всебічне використання можливостей самостійного продукування енергії з відновлювальних джерел. У цьому контексті варто, перш за все, звернути увагу на потужний аграрний потенціал України, що закладає міцні підвалини для стратегічного вибудовування біоенергетики не лише як варіанту корисної та ефективної утилізації / переробки сільськогосподарських відходів, а й як повноцінної самостійної галузі в структурі національної економіки.

Разом з тим, біоенергетика, як і будь-яка сфера життєдіяльності та економіки, не може гармонійно розвиватися без належної наукової й правової опори, особливо враховуючи великий ризик хаотичного та надмірного використання природних ресурсів, перекосів та перегинів у використанні їх окремих видів чи виснаження у разі відсутності належних та ефективних законодавчих інструментів, певних обмежень й заборон, напрацьованих на основі попереднього комплексного наукового вивчення означеної сфери, що й актуалізує подальші наукові розвідки означеної царини.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Сучасний стан та перспективність розвитку біоенергетики окреслена в низці наукових досліджень, які стосуються використання біомаси як відновлювального джерела енергії. Так, доктринальними розвідками у сфері як альтернативної енергетики загалом, так і біоенергетичних відносин зокрема займаються Гелетуха Г. Г., Григор'єва Х. А., Заверюха М. М., Караханян К. М., Оболенська С. А., Павлига А. В., Пастух А. В., Платонова Є. О., Рибнікова Е. Ю., Рудь Ю. М., Трегуб О. А., Харитоновна Т. Є., Чумаченко І. Є., Шматько Г. І. та інші дослідники. Разом з тим, незважаючи на широту наукового доробку досліджуваної тематики, стрімкий розвиток сфери біоенергетики у світовому енергетичному секторі, що є однією з відповідей на глобальні виклики сьогодення, а також необхідність адаптації національного законодавства до постійно трансформованих міжнародних реалій та європейських стандартів актуалізують необхідність посиленої законодавчої підтримки й уваги до окреслених питань, а також вимагають постійних доктринальних розвідок у галузі альтернативної енергетики, розширення сфери досліджень задля формування чіткого й взаємопов'язаного наукового підґрунтя та розробки комплексного бачення національного біоенергетичного законодавства.

**Метою статті є** визначення сучасного стану законодавчого забезпечення біоенергетики, виявлення правових проблем в означеній сфері, а також вироблення на цій основі науково зважених шляхів удосконалення національного законодавства.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Здійснюючи аналіз національного законодавства, яким регулюються питання забезпечення біоенергетичних відносин, варто, перш за все, звернути увагу на відсутність єдиного нормативного акту чи їх системи в межах однієї галузі права, що комплексно регулювали б досліджувану сферу, адже нині біоенергетичне законодавство є симбіозом положень аграрного, земельного, екологічного та інших галузей права. З урахуванням цього, в цілому можна констатувати відносну розпорошеність правового регулювання біоенергетики й присутність норм, які стосуються окремих аспектів функціонування означеної сфери, в межах значної кількості законодавчих актів різної направленості.

Комплексними законодавчими актами для біоенергетики зокрема є закони України «Про альтернативні види палива» від 14.01.2000 р. № 1391-XIV [1] та «Про альтернативні джерела енергії» від 20.02.2003 р. № 555-IV [2], де, серед іншого, сформульовано дефініцію терміну «біомаса», що визначена як «невикопна біологічно відновлювана речовина органічного походження, здатна до біологічного розкладу, у вигляді продуктів, відходів та залишків лісового та сільського господарства (рослинництва і тваринництва), рибного господарства і технологічно пов'язаних з ними галузей промисловості, а також складова промислових або побутових відходів, здатна до біологічного розкладу», а також встановлено основні поняття, принципи й механізми стимулювання широкого впровадження і використання відновлювальних джерел енергії в Україні.

Загальне регулювання продукування енергії з відновлювальних джерел здійснюється також Законом України «Про ринок електричної енергії» від 13.04.2017 р. № 2019-VIII, яким встановлено засади функціонування ринку електричної енергії, пов'язані з виробництвом, передачею, розподілом, купівлею-продажем, постачанням електричної енергії, в тому числі такої, що отримується з альтернативних джерел, а серед спеціальних обов'язків, що покладаються на учасників ринку електричної енергії для забезпечення загальносуспільних інтересів у процесі функціонування ринку електричної енергії, передбачено, зокрема, забезпечення збільшення частки виробництва електричної енергії з альтернативних джерел енергії [3].

Важливі положення, що визначають вектор й перспективи подальшого розвитку біоенергетики, закріплені й у низці стратегічних програмних документів, які розроблені з урахуванням європейського вектору України. Так, відповідні нормативні акти декларують необхідність дотримання цілей Директиви 2018/2001 від 11.12.2018 р. «Про стимулювання використання енергії з відновлюваних джерел» (RED II), а саме – досягнення показника щонайменше 32% відновлювальних джерел енергії у валовому кінцевому споживанні

енергії ЄС до 2030 р. [4], й передбачають окремі кроки щодо впровадження в Україні політики «Європейського зеленого курсу» («European Green Deal»), що являє собою дорожню карту заходів, які перетворять ЄС на ефективну, стійку та конкурентоспроможну економіку, визначать засоби трансформації Європи на перший у світі кліматично нейтральний континент до 2050 року, стимулюючи розвиток економіки, покращення здоров'я та якості життя людей, а також трансформують кліматичні та екологічні виклики на можливості у всіх сферах та політиках ЄС, гарантуючи справедливий та інклюзивний характер зеленого переходу [5].

Одним із означених національних програмних документів є затверджена постановою Кабінету Міністрів України від 03.03.2021 р. № 179 Національна економічна стратегія на період до 2030 року, положеннями якої встановлено необхідність декарбонізації економіки, реалізації принципів сталого розвитку та поступового переходу до «зеленої економіки», розроблення позиції України щодо участі в «Європейському зеленому курсі» та адаптації державної політики відповідно до такого курсу [6]. З цією ж метою розроблено й розпорядженням Кабінету Міністрів України від 29.12.2021 р. № 1803-р, затверджено Національний план дій з енергоефективності на період до 2030 року, направлений на досягнення національної мети з енергоефективності – первинне та кінцеве споживання енергії в Україні у 2030 році не повинне перевищувати відповідно 91 468 тис. та 50 446 тис. тон нафтового еквіваленту [7].

Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 21.04.2023 р. № 373-р також схвалено нову Енергетичну стратегію України на період до 2050 року [8], якою до основних пріоритетів розвитку у сфері енергетики віднесено: досягнення максимального рівня кліматичної нейтральності; всебічну інтеграцію з ринками ЄС та ефективне функціонування внутрішніх ринків; забезпечення енергетичного сектору власними ресурсами з урахуванням економічної доцільності; розвиток альтернативних джерел енергії, нових продуктів та інноваційних рішень в енергетичному секторі [9] задля нарощування показників, серед іншого, біоенергетичних потужностей та ТЕЦ до 18 ГВт до 2050 р. Крім того, Стратегія передбачає відновлення енергетичного сектору за найсучаснішими технологіями, зміцнення стійкості системи та посилення енергетичної безпеки України і європейського континенту в цілому [10].

Окреслена чинна нині законодавча база, якою прямо й дотично регулюються питання функціонування та розвитку біоенергетичних відносин, не є вичерпною й містить у своєму переліку ще низку нормативних, зокрема підзаконних, актів, якими встановлюються окремі, в тому числі технічні, аспекти функціонування та розвитку біоенергетики. В той же час, незважаючи на обширність та багатоаспектність національного нормативно-правового регулювання у досліджуваній сфері, можна простежити окрему несистемність відповідних норм, їх фрагментарність, низький рівень взаємоузгодженості, загальну декларативність й, в окремих випадках, суперечливість та нереалістичність. Такий підхід, з огляду на важливість подальшого поступального розвитку біоенергетики, не є прийнятним, оскільки створює непривабливий клімат для підвищення рівня вироблення енергетичних й інших продуктів за рахунок переробки біомаси. Крім того, відсутність спеціального правового регулювання у сфері біоенергетики й проведення окремих невзаємопов'язаних реформ галузі використання відновлювальних джерел енергії, що не ґрунтуються на якісному науковому аналізі, створює низку ризиків, а отже, потребує уваги з боку вчених задля розробки належного галузевого законодавства у сфері використання та переробки біомаси.

У цьому контексті одним із нагальних є питання напрацювання ефективної правової й технологічної моделі використання біомаси, що продукується на території України, не лише як частини експортної продукції, а у більшій мірі як сировини для вироблення кінцевого продукту.

Нині Україна, навіть в умовах триваючого воєнного стану, є одним з найбільших експортерів низки енерговмісних культур, зокрема ріпаку, що серед іншого використовується для виробництва біодизелю та ріпакової олії. Так, за попередніми оцінками, виробництво та експорт насіння ріпаку у 2022/2023 році стали рекордними, що зумовлює можливість відвантаження близько 3,4 млн тон цієї олійної на зовнішні ринки. А це на 26% вище показника минулого сезону [11].

Ставлячи на чільне місце й не применшуючи важливість експортної діяльності України, доцільно звернути увагу на те, що подібні дії призводять до ситуації, коли додана вартість на експортовану з України продукцію формується на території інших держав, які, серед іншого, в майбутньому отримують можливість імпортувати на національні ринки електроенергію та інший кінцевий продукт за значно вищими цінами, ніж було продано біомасу для їх виробництва.

Висновок про деяку байдужість та помилковість законодавчого підходу до врегулювання питання налагодження переробки біомаси саме на національному рівні можна простежити у встановленні мінімальних або нульових ставок вивізного (експортного) мита для продажу біомаси закордон. Для деяких видів олійних культур (насіння льону, соняшнику та рижію) така ставка встановлена на рівні 10% від митної вартості [12], а експорт вже згаданого насіння ріпаку нині оподатковується за нульовою ставкою [13].

Подібні умови жодним чином не стимулюють, а скоріше навіть демотивують національний енергетичний сектор займатися переробкою біомаси та виробництвом готової продукції саме на території України, не сприяють підвищенню рівня енергетичної самостійності держави та лише закладають підвалини для подальшого приросту рівня експортованої біомаси закордон.



Одним із шляхів вирішення такої ситуації й стимулювання розвитку широкомасштабного процесу переробки біомаси саме на території України є запровадження певних обмежень на тотальний вивіз окремих енерговмісних культур й інших видів біомаси закордон, зокрема у розрізі встановлення та підвищення рівня вивізного (експортного) мита для відповідної категорії продукції. Поряд з цим, одночасно необхідною є й підтримка процесу розвитку та масштабування мережі переробних підприємств з боку держави шляхом запровадження й посилення існуючих протекційних і стимулюючих механізмів, зокрема функціонуючого нині «зеленого» тарифу, поширення додаткових пільг на тих виробників біомаси, які здійснюють її переробку в Україні.

Релевантним також є продовження функціонування механізму тимчасового звільнення від оподаткування ввізним митом при ввезенні на митну територію України та поміщенні в митний режим імпорту техніки, обладнання, устаткування, що використовуються для реконструкції існуючих і будівництва нових підприємств з виробництва біопалив і для виготовлення та реконструкції технічних і транспортних засобів з метою споживання біопалив, які класифікуються за кодами УКТ ЗЕД, визначеними ст. 7 Закону України «Про альтернативні види палива», якщо такі товари не виробляються та не мають аналогів в Україні, який діяв до 01.01.2019 р. [14], а також поширення такого режиму й на комплектуючі, необхідні для переробки інших видів біомаси. Таким чином, держава могла б опосередковано стимулювати потенційних виробників біопалива, електроенергії чи іншого кінцевого продукту зосередитися саме на налагодженні механізму переробки біомаси, а не лише на її продукуванні.

Значного позитивного визнання у цьому аспекті заслуговує передбачений Законом України «Про альтернативні джерела енергії» двовекторний правовий механізм державної підтримки, спрямований не тільки на стимулювання виробників електроенергії з біомаси, але і на підтримку сучасного вітчизняного машинобудування [15, с. 118]. Йдеться про механізм надбавки до «зеленого» тарифу за дотримання рівня використання обладнання українського виробництва на об'єктах електроенергетики, що виробляють електричну енергію з біомаси чи біогазу введених в експлуатацію з 01.07.2015 р. по 31.12.2024 р. [2].

Продовження функціонування існуючих та введення нових протекційних й стимулюючих механізмів дозволить експортувати для потреб інших держав не лише саму біомасу (сировину), а більш вартісну продукцію переробки, створюючи при цьому додану вартість у вигляді вищої ціни за саму продукцію, сприяючи налагодженню системи комплексного виробництва та створенню відповідних робочих місць, сплаті податків тощо. Крім того, це дозволило б задовольняти власні потреби України у біопаливі й інших продуктах переробки біомаси.

Особливої актуальності це набуває у світлі триваючих обмежень Європейської комісії та заборон окремих держав щодо імпорту / транзиту української сільськогосподарської продукції до окремих держав Європейського Союзу з огляду на значно нижчу закупівельну ціну поряд з національною ринковою вартістю відповідних культур [16]. У цьому контексті розвиток та масштабування мережі потужностей, що забезпечували б переробку біомаси саме на території України, як альтернативний варіант використання продукції, що нині не може вільно експортуватися, дали б можливість створити як означену додану вартість, так і мінімізували ризики втрати продукцією споживчих властивостей з огляду на неможливість будь-якого її використання для потреб, відмінних від експорту.

Ігнорування необхідності налагодження процесу переробки біомаси, а не лише її продукування, може у перспективі призвести до погіршення аграрного потенціалу, зокрема виснаження земель сільськогосподарського призначення, та неспроможності України вирощувати будь-яку продукцію для власних національних потреб чи експорту, створення дисбалансу технічних культур на противагу продовольчим. Адже хоча зростаючий міжнародний попит на біоенергетику й представляє особливий інтерес для країн, що розвиваються й шукають можливості для економічного зростання та торгівлі [17, с. 13], інвестиційний інтерес інших держав у покупці української продукції, помножений на державну підтримку вирощування сільськогосподарської продукції на біомасу, може мати негативний наслідок у вигляді замороження українського біоенергетичного потенціалу на сировинному рівні [18, с. 330].

Питання недопущення погіршення стану земель, що використовуються для отримання біомаси, й в цілому непогіршення рівня екології, є окремою проблемою, яка також потребує постійної уваги законодавця. Пов'язано це з тим, що переваги використання та розвитку біоенергетики й переробки біомаси перебувають у нерозривній єдності не тільки з можливістю скорочення викидів парникових газів, а й з низкою потенційно можливих наслідків, не менш небезпечних ніж від традиційних (викопних) джерел енергії.

Особливо критичним є стан земельних ресурсів України, які широко використовуються у сфері біоенергетики. Причинами цього є порушення екологічно збалансованого співвідношення між категоріями земель, зменшення території унікальних степових ділянок, надмірна розораність території та порушення природного процесу ґрунтоутворення, використання недосконалих технологій у сільському господарстві, промисловості, енергетиці, транспортній та інших галузях господарства, орієнтація на досягнення коротко- та середньострокових економічних вигод, ігноруючи природоохоронний складник і негативні наслідки у довгостроковій перспективі [19, с. 123]. Крім того, часто вирощування енергетичних культур здійснюється на засадах монокультурного землеробства, де рослини зосереджуються в одному місці, практично без сівозміни [20, с. 51].



Певну надію на важливість питання охорони навколишнього природного середовища й ресурсів створює досить значний обсяг законодавства, що регулює такий аспект природокористування. Окрему увагу необхідно звернути на прийняті в останні роки закони України «Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2030 року», яким констатовано наявність серйозних екологічних проблем, зокрема невідповідність використання земельних ресурсів України вимогам раціонального природокористування, й запропоновано окремі, проте де в чому все ще декларативні, шляхи їх вирішення [21], та «Про оцінку впливу на довкілля», що встановлює правові та організаційні засади оцінки впливу на довкілля, зокрема визначає найважливіші й найбільш інвазивні сфери діяльності, щодо яких така оцінка має здійснюватися [22]. Разом з тим, хоча таку увагу до природоохоронного законодавства й варто в цілому сприйняти позитивно, останній законодавчий акт не передбачає поширення необхідності здійснення відповідної оцінки при використанні природних ресурсів для потреб біоенергетики, що, враховуючи усі небезпеки, є дуже нелогічним й потребує нагального доопрацювання.

Не менш небезпечними, в аспекті неконтрольованого розвитку біоенергетики, є непрямі наслідки зміни землекористування до яких може призвести така ситуація, що в англійській науковій літературі зводиться до абревіатури ILUC (англ. Indirect Land Use Change). Ігнорування ILUC є причиною виникнення різних загрозливих станів, зокрема найбільш критичні приклади полягають у тому, що біоенергетика, потребуючи для свого розвитку розширення площ земельних угідь, конкурує з існуючими видами землекористування – сільськогосподарським, лісогосподарським, природоохоронним – тобто біоенергетика вимушена боротися за перерозподіл існуючих площ – унаслідок цього часто страждає або продовольча безпека, або екологія [23, с. 98, 99]. Наприклад, для біопалива використовуються технічні культури, що вирощуються в якості сировини для його виробництва. Вони витісняють з полів харчові культури, що сприяє зростанню цін на продовольство та вирубці лісів для звільнення підпосівних площ [24, с. 551].

Для усвідомлення небезпечності ILUC цінним для України є досвід Індонезії, що є найбільшим у світі виробником пальмової олії, яка використовується для отримання біопалива. Так, наявність сприятливих природно-кліматичних умов зумовила розробку цілеспрямованої державної політики стимулювання біоенергетики в країні, що швидко дало необхідний ефект. Разом з тим, незважаючи на окремих позитивний результат, це призвело й до витіснення пальмовими плантаціями решти аграрного сектору Індонезії, що загрожує продовольчій безпеці країни, населення якої щороку зростає [25, с. 31-32]. Непідготовленою Індонезія виявилася і до низки інших проблем, які виникли разом зі стрімким розвитком біоенергетики, зокрема соціально-економічних, оскільки вигідність виробництва пальмової олії спровокувала хвилю захоплення земель, масові порушення прав місцевих жителів та корінних народів [26].

Наведені приклади є лише одними з багатьох можливих негативних наслідків бездумної й науково не обґрунтованої побудови біоенергетичних відносин, не підкріплених належними правовими механізмами й обмеженнями. Зважаючи на таке, для України актуалізується необхідність розбудови стабільної й ефективної моделі біоенергетичного законодавства, яке б стало міцною опорою для забезпечення подальшої можливості отримання енергії та іншого кінцевого продукту шляхом переробки біомаси, не створюючи загрозу виснаження природних ресурсів чи настання інших загрозливих для екології наслідків.

Очевидно, що нині важливим чинником й доволі потужним рушієм розвитку біоенергетичного законодавства України залишаються національні міжнародні зобов'язання, особливо щодо адаптації діючого законодавства до стандартів та правил ЄС. Так, нині Європейський парламент та Рада розглядають пропозицію Європейської комісії прийняти нову редакцію директиви «Про стимулювання використання енергії з відновлюваних джерел» (RED III), встановивши мінімальний показник енергії з відновлюваних джерел на рівні 42,5% до 2030 р. [27], що в перспективі значно вплине на долю національного законодавства у сфері біоенергетики.

В той же час, для України нагальною й важливою є необхідність віднайдення саме власного теоретично та практично обґрунтованого шляху розвитку й побудови біоенергетичного законодавства. Безумовно, євроінтеграційні зміни та сприйняття європейських цінностей є важливою складовою сучасної національної політики, проте, разом з тим, Україна, як самостійна і незалежна держава, має власний, безперечно потужний, аграрний потенціал, правовий та суспільний менталітет, що передбачає надання пріоритетного значення окремим сферам, галузям й напрямам виробництва, інші індивідуальні особливості провадження господарської й суспільної діяльності тощо. Тому сліпе копіювання чи мімікрія досвіду інших держав, навіть надсучасного й передового, не здатна сформувати необхідну базу для створення ефективного правового підґрунтя для активного розвитку біоенергетики на національному рівні.

Проведений аналіз свідчить, що на шляху пошуку оптимального механізму розвитку національних біоенергетичних відносин варто пріоритетно приділити увагу побудові та налагодженню розвинутої й розгалуженої мережі потужностей з переробки біомаси на території України, що в перспективі надасть поштовх для збільшення рівня енергоне залежності та сприятливо вплине на можливість співпраці з міжнародними ринками, дозволяючи виробникам не лише створювати на національному рівні додану вартість, а й експортувати більш вартісний й затребуваний продукт переробки. Крім того, повсякчасним питанням лишатиметься необхідність непогіршення стану й захисту природних ресурсів, які використовуються в процесі

продукування біомаси. У цьому аспекті також буде доцільним покладення обов'язку здійснення оцінки впливу на довкілля при використанні природних ресурсів для потреб біоенергетики.

В цілому ж, варто зауважити, що будь-яке подальше законодавче удосконалення біоенергетичних відносин на національному рівні потребує попереднього належного й комплексного доктринального дослідження. Й хоча економічні, соціальні, екологічні й енергетичні виклики, що постають перед Україною, постійно трансформуються, вимагаючи нових ідей, амбітних цілей й, відповідно, повсякчасної уваги, саме створення науково обґрунтованого базису для розвитку біоенергетики стане міцною опорою задля побудови й утвердження енергетичної незалежності держави.

**Висновки.** В результаті проведеного дослідження можна зробити висновок, що біоенергетичні відносини, будучи перспективним напрямом отримання енергії з поновлювальних джерел, вимагають належного законодавчого забезпечення, розробленого з урахуванням науково осмислених підходів, які б враховували та мінімізували можливі ризики неконтрольованого та хаотичного розвитку досліджуваної сфери. Законодавчі зміни варто зосередити на питаннях налагодження широкої мережі потужностей з переробки біомаси, в тому числі за рахунок розширення протекційних та заохочувальних механізмів для виробників й постачальників необхідного технологічного обладнання, що дозволило б створювати додану вартість та експортувати закордон значно вартісніший кінцевий продукт переробки біомаси. Крім того, важливо зацентувати увагу на дотриманні екологічних та природоохоронних норм й в цілому на недопущенні погіршення стану земель, що використовуються для продукування біомаси, а стратегічне бачення біоенергетичних відносин будувати враховуючи можливі непрямі зміни землекористування й інші негативні наслідки необдуманого та науково необґрунтованого розбудови біоенергетики. Спираючись на реалії функціонування національної правової системи та враховуючи міжнародні стандарти й європейський вектор розвитку, нині Україні належить віднайти власний теоретично та практично обґрунтований механізм розвитку й побудови нормативного забезпечення біоенергетики.

#### Список використаних джерел:

1. Про альтернативні види палива : Закон України від 14.01.2000 р. № 1391-XIV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1391-14#Text> (дата звернення: 12.06.2023).
2. Про альтернативні джерела енергії : Закон України від 20.02.2003 р. № 555-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/555-15#Text> (дата звернення: 12.06.2023).
3. Про ринок електричної енергії : Закон України від 13.04.2017 р. № 2019-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2019-19#Text> (дата звернення: 15.06.2023).
4. Directive (EU) 2018/2001 of the European Parliament and of the Council of 11 December 2018 “On the promotion of the use of energy from renewable sources”. *Official Journal of the European Communities*. 2018. L 328/82. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32018L2001> (дата звернення: 11.06.2023).
5. Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions of 11 December 2019 “The European Green Deal”. URL: [https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:b828d165-1c22-11ea-8c1f-01aa75ed71a1.0002.02/DOC\\_1&format=PDF](https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:b828d165-1c22-11ea-8c1f-01aa75ed71a1.0002.02/DOC_1&format=PDF) (дата звернення: 10.06.2023).
6. Про затвердження Національної економічної стратегії на період до 2030 року : постанова Кабінету Міністрів України від 03.03.2021 р. № 179. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/179-2021-%D0%BF#Text> (дата звернення: 20.06.2023).
7. Про Національний план дій з енергоефективності на період до 2030 року : розпорядження Кабінету Міністрів України від 29.12.2021 р. № 1803-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1803-2021-%D1%80#Text> (дата звернення: 25.06.2023).
8. Про схвалення Енергетичної стратегії України на період до 2050 року : розпорядження Кабінету Міністрів України від 21.04.2023 р. № 373-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/373-2023-%D1%80#n6> (дата звернення: 26.06.2023).
9. Енергетична стратегія. *Міністерство енергетики України*. URL: <https://www.mev.gov.ua/reforma/enerhetychna-stratehiya> (дата звернення: 13.06.2023).
10. Стратегія майбутнього: Україна – це енергетичний хаб, який допоможе Європі позбутися залежності від росії. *Міністерство енергетики України*. URL: <https://mev.gov.ua/novyna/stratehiya-maybutnoho-ukrayina-tse-enerhetychnyy-khab-yakyy-dopomozhe-yevropi-pozbutysya> (дата звернення: 22.06.2023).
11. Україна експортує рекордний обсяг ріпаку. *АПК-Інформ*. URL: <https://www.apk-inform.com/uk/news/1534439> (дата звернення: 17.06.2023).
12. Про ставки вивізного (експортного) мита на насіння деяких видів олійних культур : Закон України від 10.09.1999 р. № 1033-XIV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1033-14#Text> (дата звернення: 25.06.2023).
13. Про внесення змін до Податкового кодексу України щодо вдосконалення адміністрування податків, усунення технічних та логічних неузгодженостей у податковому законодавстві : Закон України від 16.01.2020 р. № 466-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/466-20#Text> (дата звернення: 09.06.2023).

14. Митний кодекс України : Закон України від 13.03.2012 р. № 4495-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4495-17#Text> (дата звернення: 10.06.2023).
15. Платонова Є. О. Правові особливості державного стимулювання біоенергетики в Україні : ретроспектива, сучасність і перспектива. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2021. № 5. С. 116-121.
16. Commission adopts exceptional and temporary preventive measures on limited imports from Ukraine. European Commission. Brussels, 02 May 2023. URL: [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip\\_23\\_2562](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_23_2562) (дата звернення: 15.06.2023).
17. Павлига А. В. Переробка біомаси для виробництва енергії : законодавче забезпечення та проблемні аспекти. *International scientific journal : "Internauka". Series : "Juridical sciences"*. 2021. № 6 (40). С. 11-16.
18. Григор'єва Х. А. Державна підтримка сільського господарства України : проблеми правового забезпечення : монографія. Херсон : Видавничий дім «Гельветика», 2019. 596 с.
19. Чумаченко І. Є. Еколого-правові вимоги та запобіжники, що забезпечують охорону земель і ґрунтів під час виробництва біомаси. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2021. № 5. С. 122-125.
20. Трегуб О. А. Модернізація правового регулювання виробництва і використання біомаси на засадах сталого розвитку. *Економіка та право*. 2019. № 3. С. 49-57.
21. Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2030 року : Закон України від 28.02.2019 р. № 2697-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2697-19#Text> (дата звернення: 21.06.2023).
22. Про оцінку впливу на довкілля : Закон України від 23.05.2017 р. № 2059-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2059-19#Text> (дата звернення: 22.06.2023).
23. Григор'єва Х. А. Непряма зміна землекористування (ILUC) внаслідок розвитку біоенергетики : правовий розріз проблеми. *Право і суспільство*. 2021. № 4. С. 97-104.
24. Чумаченко І. Є. Щодо забезпечення прав людини на сприятливе навколишнє природне середовище в контексті розвитку біоенергетики. *Наука та суспільне життя України в епоху глобальних викликів людства у цифрову еру (з нагоди 30-річчя проголошення незалежності України та 25-річчя прийняття Конституції України)* : у 2 т. : матеріали Міжнародної науково-практичної конференції (м. Одеса, 21.05.2021 р.) / за заг. ред. С. В. Ківалова. Одеса : Видавничий дім «Гельветика», 2021. Т. 1. С. 550-553.
25. Григор'єва Х. А., Дубінін Ю. С. Біоенергетика в Індонезії : економіко-правові та соціально-екологічні уроки для України. *П'яте зібрання фахівців споріднених кафедр з проблем аграрного, земельного, екологічного, природоресурсного права та альтернативної енергетики* : матеріали Всеукраїнської наукової конференції (м. Одеса, 10-13.06.2021 р.) / відп. ред. Т. Є. Харитонова, Х. А. Григор'єва. Одеса : Видавничий дім «Гельветика», 2021. С. 30-33.
26. Conflict or Consent? The oil palm sector at a crossroads / edited by M. Colchester and S. Chao. Forest Peoples Programme, 2015. 417 p.
27. Directive of the European Parliament and of the Council of amending Directive (EU) 2018/2001 of the European Parliament and of the Council, Regulation (EU) 2018/1999 of the European Parliament and of the Council and Directive 98/70/EC of the European Parliament and of the Council as regards the promotion of energy from renewable sources, and repealing Council Directive (EU) 2015/652 (draft). *Council of the European Union*. URL: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-8568-2023-INIT/en/pdf> (дата звернення: 12.06.2023).

**В. В. Ковальчук**, доктор фізико-математичних наук,  
професор, директор  
Одеського фахового коледжу комп'ютерних технологій  
Одеського державного екологічного університету

**Г. Ф. Кривда**, доктор медичних наук, професор,  
завідувач кафедри судової медицини  
Одеського національного медичного університету

**В. Є. Загородній**, кандидат юридичних наук, доцент,  
професор кафедри криміналістики  
Національного університету «Одеська юридична академія»

**І. В. Загородній**, кандидат юридичних наук,  
доцент кафедри криміналістики  
Національного університету «Одеська юридична академія»

## НЕРУЙНІВНИЙ МЕТОД АНАЛІЗУ СКЛАДУ СИРОВАТКИ КРОВІ У КРИМІНАЛІСТИЦІ

*Статтю присвячено розгляду неруйнівних методів аналізу складу сироватки крові у криміналістиці, вирішення проблем та їх вдосконалення.*

*На сучасному етапі створення матеріалів і приладів нового покоління постає задача не лише управління їх властивостями, але й ефективного використання у різних галузях, зокрема, у криміналістиці.*

*Аналіз структурної еволюції гетеро атомної рідини (зокрема, крові) з позицій теоретичного та експериментального підходів дозволяє розкрити нові горизонти у практичній площині, визначити феноменологію процесу на основі сучасних методів дослідження.*

*Автори цієї роботи провели якісний та кількісний аналіз експериментальних даних, що стосуються кінетики та механізмів структуроутворення багатокомпонентної речовини у рідкому стані. Слід підкреслити, що структурна кінетика рідини, такої, як сироватка крові, або, власне кров, є складним багатостадійним процесом.*

*Процес самоорганізації рідини, що висихає, дозволяє здійснити технічну можливість реєстрації динаміки цього процесу. Ці процеси можуть бути з'єднані. Виходячи з цього нами запропоновано технологію, що відкриває нові перспективи для дослідження рідких середовищ, зокрема сироватки крові, а також для розвитку ряду практичних застосувань на її основі у криміналістиці.*

*Також слід зауважити, що структурна еволюція крапель, що висихають, біологічних рідин є складним багатостадійним процесом, в якому умовно можна виділити дві стадії: події, що відбуваються під час випарювання вільної води, і структуроутворення, що пов'язане з випаром води. Етапами структурного утворення першої стадії є: взаємодія рідини з підкладкою – за умови змочування, утворення лінії прикріплення до субстрату і розвиток відцентрової течії капілярної природи; утворення склоподібного шару на периферії краплі; розподіл розчинених компонентів у відповідності з їх поверхневими властивостями і утворення адсорбційних шарів по межах розділу фаз; каскад фазових переходів; кристалізація солі в матриці гелю.*

*Ключові слова: мікроскопічні дослідження, кінетика, сироватка крові, фізика, хімія, властивості.*

### **V. V. Kovalchuk, H. F. Kryvda, V. Ye. Zahorodnii, I. V. Zahorodnii. Non-destructive method of analysis of blood serum composition in criminology**

*The article is devoted to consideration of non-destructive methods of blood serum composition analysis in forensics, problem solving and their improvement.*

*At the current stage of creating materials and devices of a new generation, the task is not only to manage their properties, but also to effectively use them in various fields, in particular, in forensics.*

*Analysis of the structural evolution of a heteroatomic liquid (in particular, blood) from the standpoint of theoretical and experimental approaches allows us to open new horizons in the practical plane, to determine the phenomenology of the process based on modern research methods.*

*The authors of this work conducted a qualitative and quantitative analysis of experimental data related to the kinetics and mechanisms of structure formation of a multicomponent substance in the liquid state. It should be emphasized that the structural kinetics of a liquid such as blood serum, or blood itself, is a complex multistage process.*



*The process of self-organization of the drying liquid makes it technically possible to record the dynamics of this process. These processes can be combined. Based on this, we proposed a technology that opens up new perspectives for the study of liquid environments, in particular blood serum, as well as for the development of a number of practical applications based on it in forensics.*

*It should also be noted that the structural evolution of drying droplets of biological fluids is a complex multistage process in which two stages can be conditionally distinguished: events occurring during the evaporation of free water and structure formation associated with water evaporation. The stages of the structural formation of the first stage are: the interaction of the liquid with the substrate – under the condition of wetting, the formation of a line of attachment to the substrate and the development of a centrifugal flow of a capillary nature; the formation of a vitreous layer on the periphery of the drop; the distribution of dissolved components in accordance with their surface properties and the formation of adsorption layers along the boundaries of the phase interface; cascade of phase transitions; salt crystallization in the gel matrix.*

Key words: microscopic studies, kinetics, blood serum, physics, chemistry, properties.

**Постановка проблеми.** На сучасному етапі створення матеріалів і приладів нового покоління постає задача не лише управління їх властивостями, але й ефективного використання у різних галузях, зокрема, у криміналістиці.

**Мета статті** – полягає у розробці і використанні у практиці криміналістичного аналізу ефективної неруйнівної методики, що дозволяє провести аналіз структури рідини, зокрема, сироватки крові.

Мета реалізувалася шляхом розв'язуванню взаємопов'язаних задач, а саме: вдосконалити експериментальну методику на основі методу кварцового зважування, що описана у роботах [1-3]; провести ідентифікацію структури краплі крові, з'ясувати її топологію; проаналізувати фізико-хімічні властивості та морфологію речовини.

Виходячи з цього нами були визначені предмет та об'єкт дослідження.

Об'єкт дослідження склав процес вивчення властивостей рідини (крові) шляхом кварцового зважування.

Предмет дослідження – багатокомпонентна рідина (сироватка крові, кров пацієнта).

**Структурна еволюція багатокомпонентної рідини.** Аналіз структурної еволюції гетеро атомної рідини (зокрема, крові) з позицій теоретичного та експериментального підходів дозволяє розкрити нові горизонти у практичній площині, визначити феноменологію процесу на основі сучасних методів дослідження [3].

Автори цієї роботи провели якісний та кількісний аналіз експериментальних даних, що стосуються кінетики та механізмів структуроутворення багатокомпонентної речовини у рідкому стані. Слід підкреслити, що структурна кінетика рідини, такої, як сироватка крові, або, власне кров, є складним багатоетапним процесом. Останній можна поділити на дві стадії: події, що відбуваються під час випаровування вільної води, і, власне, структуроутворення. Останній етап – етап структуроутворення, пов'язаний з випарюванням води. Як доводять наші експерименти (2004-2005 рр.), рідина, що висихає на твердій змочуваній підкладці (за кімнатних зовнішніх умов), набуває специфічного зовнішнього вигляду (рис.1). Аналогічні результати були отримані в інших лабораторіях [4], один з яких продемонстрований на рис. 2. Причиною цього є комплекс складних фізико – хімічних і механічних процесів, і визначаються, як дегідратаційна самоорганізація [5].

Кінетичні характеристики рідини, що висихає на підкладці відображає морфологічний стан того об'єкта, до складу якого вона належить. Наприклад, якщо проаналізувати біологічну рідину людського організму, то інтерпретація отриманих результатів дозволяє використовувати з'ясований феномен як додатковий критерій не лише у функціональній електроніці [3], але й біолого-медичній діагностиці [6] і, особливо важливо, криміналістиці.

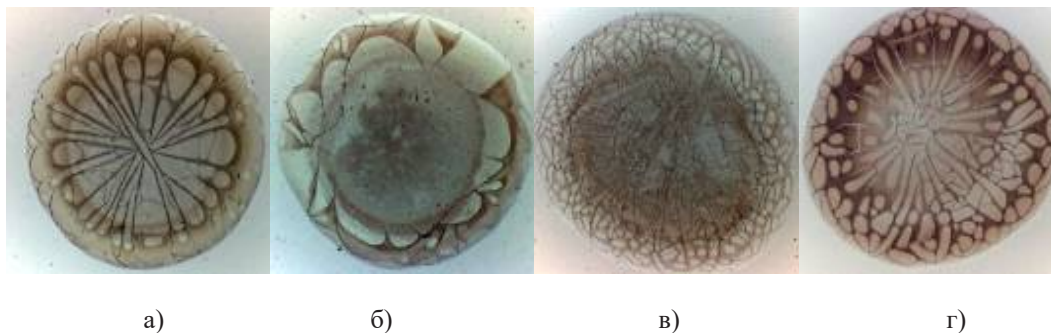


Рис. 1. Висушені краплі сироватки крові; збільшення у 28 раз:  
а) практично здорова людина; б), в), г) люди з різним видами захворювань

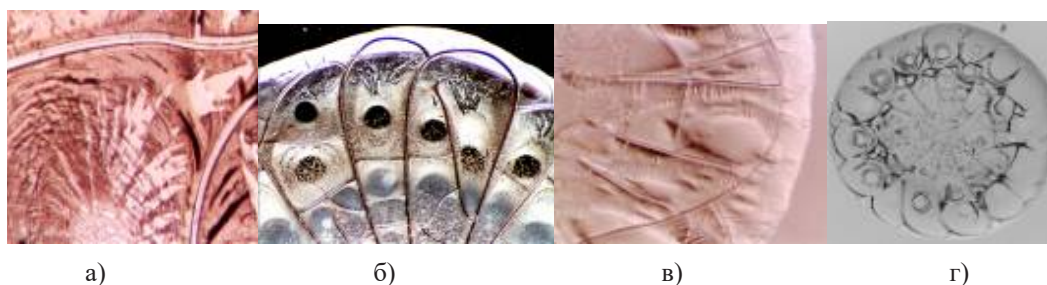


Рис. 2. Висушені краплі сироватки крові пацієнтів з різними захворюваннями. Різні структури [4]: а) язички; б) осередки і ядра; в) бляшки і зморшки; г) спіральні тріщини

За результатами дослідження етапів нелінійних процесів, що відбуваються у таких системах із залученням методів матеріалознавства [3, 7], важливо виділити і розглянути механізми, що є визначальними і мають особливості нелінійних процесів на кожному з етапів просторово-часового структуроутворення у багатокомпонентній рідині, такої, як сироватка крові.

Отримані нами результати, дозволяють зазначити наступне. Багатоетапний процес висихання краплі сироватки крові на жорсткій підкладці відбувається в дві стадії: 1) випаровування вільної води, що триває 20-35 хвилин (для крапель об'ємом 3-5 мл); 2) подальший процес випаровування води, яке триває 2-3 діб; 3) випаровування води супроводжується наростанням деформацій і утворенням додаткових тріщин, що формують остаточний морфологічний вигляд плівки, що висихає придатний для мікроскопічних досліджень.

Серед механізмів, що є відповідальними за формування морфологічних особливостей крапель як на першій (рідкій), так і на другій (твердій) стадіях висихання можна виділити такі, що відповідають за: а) взаємодію краплі з підкладкою; б) розподіл компонентів у краплі, що мають різну поверхневу активність; в) фазові переходи у краплі. На початку висихання краплі рідини на твердій підкладці відбувається винесення колоїдної фази на периферію, співвідношення компонентів в рідкій (внутрішній) частині краплі міняється. У результаті випару води зростає іонна сила розчину, а об'ємна доля колоїдної фази знижується за рахунок винесення на периферію. Сили тяжіння між частками зростають за рахунок зменшення радіуса Дебая і підвищення щільності поверхневих зарядів. Радіус взаємодії частинок зменшується. Колоїдна фаза поступово втрачає оболонки гідратів, заряд молекул наближається до ізоелектричної точки, і розчин перетворюється у метастабільний стан, за яким йде коагуляція, що ілюструє рис.3. Колоїдні частинки можуть утворювати різні структури – від колоїдного скла, при дуже високій об'ємній долі колоїду і слабкій силі взаємодії між частками – до колоїдних гелів, при дуже малій об'ємній долі колоїду і великою силою тяжіння між частинками.

Перш ніж утворюється гель, колоїдні частинки формують *фрактальні кластери*, що згодом об'єднуються в просторові грати – *гель*. Будь-яке відхилення від фрактального зростання нанокластерів (детальний аналіз таких систем проведений одним з авторів, див. монографію [3]) призводить до порушення гелеутворення. Враховуючи існуючий взаємозв'язок між концентрацією солі і значенням рН в розчинах білків, слід чекати, що зрушення ізоелектричної точки альбуміну при його навантаженні спричиняє зміну кінетики коагуляції, що ілюструє рис. 3.

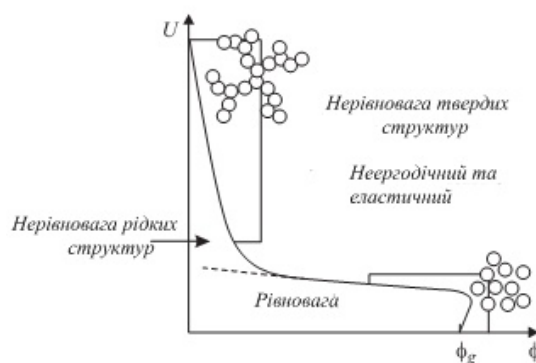


Рис. 3. Діаграма стану колоїдних часток з ближнім потенціалом взаємодії.  $U$  – сила взаємодії між частками,  $\Phi$  – об'єм колоїдної фази. Суцільна лінія означає межу існування неупорядкованих твердо фазних структур, пунктир – межу між рівноважними і нерівноважними станами. Виділена ділянка зверху-ліворуч (при малій об'ємній фазі і сильним потенціалом взаємодії між частками) означає область формування гелю. Виділену ділянку внизу-праворуч (при великому об'ємі колоїдної фази і слабким потенціалом взаємодії) означає область склування

**Методика аналізу кінетичної самоорганізації рідини.** Процес самоорганізації рідини, що висихає, дозволяє здійснити технічну можливість реєстрації динаміки цього процесу. Ці процеси можуть бути з'єднані. Виходячи з цього нами запропоновано технологію, що відкриває нові перспективи для дослідження рідких середовищ, зокрема сироватки крові, а також для розвитку ряду практичних застосувань на її основі у криміналістиці.

Розглянемо спосіб аналізу багатоконпонентних рідин на основі сенсорного пристрою.

Головна особливість цього методу полягає в отриманні електронних підписів рідин (сироватки крові), придатних для їх ідентифікації, сертифікації та паспортизації. Інформативну основу методу складає динаміка складних процесів самоорганізації крапель, що висихають, критична до складу і структури рідини. Реєстрація цієї динаміки у вигляді акустично – механічного імпедансу (АМІ) дозволяє отримати кількісні відмінності між порівнюваними рідинами, що може бути використано для контролю їх якості шляхом порівняння з еталоном.

Для проведення аналізу самоорганізації крапель рідини, був запропонований резонатор у вигляді кварцової пластини  $\text{хус}/1^{\circ}30'$  зрізу розміром 48,0-4,5-1,2 (мм).

Схема пристрою і мода коливань резонатора представлені на рис. 4. Резонатор здійснює поєздовжні коливання типу стискання-розширення.

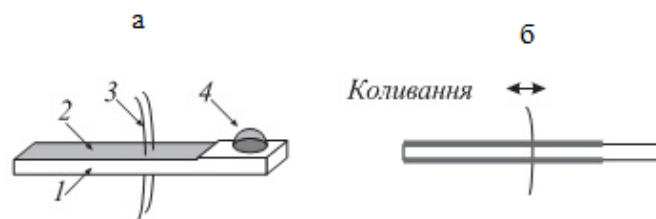


Рис. 4. Пристрій коливання кварцового резонатора. а – резонатор з краплею досліджуваної рідини, 1 – кварцова пластинка, 2 – металеве напильня, 3 – підтримувальні провідники, 4 – крапля досліджуваної рідини, б – розподіл амплітуди поєздовжніх коливань

В процесі вимірювання робочої частоти коливань кварцової пластини примусово підтримується постійною і рівною резонансній частоті ненавантаженого резонатора – 60 кГц. Амплітуда коливань ненавантаженого резонатора синусоїдально розподілена по довжині пластини. Крапля досліджуваної рідини поміщається поблизу кінця пластини. Оцінки показали, що розподіл амплітуди коливань по довжині пластини практично не змінюється при взаємодії поверхні резонатора з об'єктом (краплею). Іншими словами, крапля, що висихає, не вносить похибок до розподілу коливальної швидкості по довжині резонатора. Вимірюваною величиною є комплексна електрична провідність резонатора, навантаженого краплею, при цьому власна ємність резонатора і ємність сполучного кабелю віднімаються мостовою схемою пристрою. Значення АМІ краплі рідини (сироватки крові) обчислюються з вимірюваної величини електричної провідності і виводяться на екран в режимі реального часу. На етапі еволюції краплі величина модуля АМІ вимірюється, відображується і записується.

АМІ є величиною акустичного або механічного імпедансу об'єкту, що навантажує кварц в режимі зрешувальних коливань. В нашому випадку досліджується такий специфічний об'єкт, як крапля рідини (сироватка крові), що висихає на поверхні кварцу (підкладці). Тому можна вважати, що АМІ (А) інтегрально включає такі фізичні характеристики об'єкту, як в'язкість, еластичність, тертя і масу з різною мірою адгезії до підкладки за допомогою співвідношення:

$$A = C_1(1 + i)S + 2\pi f \eta \rho + C_2 \cdot 2\pi f m + C_3 \cdot \frac{k}{i \cdot 2\pi f} + C_4 k_T \quad (1)$$

де  $i$  – уявна одиниця;  $S$  – площа контакту рідини з кварцом;  $f$  – частота коливань кварцу;  $\eta, \rho$  – в'язкість та густина рідини на початковому етапі, відповідно;  $m, k$  – маса та еластичність рідини, відповідно;  $k_m$  – коефіцієнт тертя рідини о поверхню підкладки.

Перший доданок у формулі (1) описує величину акустичного імпедансу в'язкої рідини, дотичної до підкладки на площі  $S$ ; другий – значення механічного імпедансу масою  $m$ , що коливається разом з підкладкою; третій – величину акустичного або механічного імпедансу навантаження у вигляді пружного (еластичного) елемента; четвертий – значення акустичного або механічного імпедансу дисипативних втрат (тертя).

Кожен доданок має свій ваговий коефіцієнт, що позначається літерою  $C_i$ . Ці коефіцієнти на початковому етапі мають різні значення щодо різних рідин і в процесі висихання змінюються по-різному, у залежності від властивостей рідини, її складу та структури. Саме це вносить конкретні фізико-хімічні характеристики рідини, що і сприяє динаміці АМІ.

На початку процесу, доки відсоток води у рідині є високим, АМІ є пропорційним до характеристичного опору в'язкої хвилі, що дозволяє записати рівняння:

$$A_0 = C_1(1 + i)S + 2 \cdot \pi f \eta \rho \quad (2)$$

де  $A_0$  – значення АМІ на початку процесу висихання рідини.

Для досліджуваних рідин були вибрані значення  $\eta \sim 10^{-2}$  Па і  $\rho \sim 10^3$  кг/м<sup>3</sup>. За цих умов висота рідини на підкладці не впливала на величину АМІ, оскільки при вибраній частоті глибина проникнення в'язкої хвилі мала порядок  $10\mu$ . Тому на початку процесу висихання можна вважати, що у формулі (1) коефіцієнт  $C_1 = 1$ , а інші вагові коефіцієнти дорівнюють нулю:  $C_2 = C_3 = C_4 = 0$ .

Наприкінці процесу висихання рідини на поверхні резонатора залишається гелеподібний, або, навіть, тверdotільний залишок. Резонатор при цьому навантажується імпедансом маси  $m_{end}$  залишку. Що аналітично можна описати співвідношенням:

$$A_{end} = H_2 f \cdot 2\pi f m_{end} \quad (3)$$

де  $A_{end}$  – значення АМІ наприкінці процесу висихання;  $m_{end}$  – маса сухого залишку. Отже закінчення процесу висихання дозволяє вважати, що ваговий коефіцієнт  $C_2 = 1$ , а інші вагові коефіцієнти дорівнюють нулю:  $C_1 = C_3 = C_4 = 0$ .

Відповідність АМІ виразам (2) і (3) на початку та наприкінці процесу висихання рідини було експериментально проведено завдяки вимірюванням дійсної та уявної частин електричної провідності резонатора (або ж за результатами вимірювань дійсної і уявної частин АМІ).

Результати вимірювань довели, що початкове і кінцеве значення АМІ, як правило, можна описувати виразами (2) і (3). Проте такі прості ситуації, як «рідкий зразок на початку» і «твердий залишок наприкінці», мають місце не завжди. Наприклад, на початку висихання деякі рідини мають АМІ з нерівними дійсною та уявною частинами (на відміну від ситуації, що описує формула (2)). Або ж наприкінці висихання рідини мають АМІ з ненульовою дійсною частиною (на відміну від аналітичного співвідношення (3)). Тому, ми вважаємо, що вирішальним чинником при використанні виміру АМІ в режимі зрушальних коливань являється надзвичайна чутливість його величини до виникнення і зростання нової фази на межі рідина-кварц, а також до акустичних і механічних властивостей (наприклад, еластичності) структур (тверdotільних або гелійових залишків), що утворюються.

**Структурний аналіз рідини на сенсори.** Кінетика рідини, що висихає на твердій змочуваній підкладці, є природною моделлю системи, що організовується сама, з нескінченно великою різноманітністю варіантів течії процесів, залежно від складу і структури рідини. Процес висихання визначається початковими параметрами розчину: поверхневим натягом, змочуванням, в'язкістю, внутрішньою структурою, дисперсністю, теплопровідністю, іонною силою, рН. Ці чинники впливають на такі процеси, як агрегація, преципітація, седиментація, гелеутворення і кристалізація, супроводжуючі процес висихання багатокомпонентної рідини [4]. В результаті змінюються фізичні властивості рідини, динаміка яких отримує відображення у вигляді кривої в координатах АМІ–час. Наші дослідження показали, що форма кривої АМІ є паспортною характеристикою досліджуваної рідини, такої важливою компонентою в криміналістиці, якою є сироватка крові.

Важливим, чітко контрольованим параметром рідини в нашій технології є її об'єм. Саме цей параметр порівнюваних між собою рідин має бути однаковим.

Рідина розміщується за допомогою мікроскопічного дозатора і кронштейнів, що направляють його, в певне місце кварцової пластини, з невеликої висоти, що виключає розбризкування. Площа розтікання не лімітується, оскільки вона відбиває міру змочування підкладки і є однією з важливих характеристик рідини. Тому однакова якість поверхні сенсора є критичною для цієї технології. Перед початком і після закінчення виміру поверхня сенсора послідовно обробляється водою та ізопропиловим спиртом, після чого ретельно просушується.

Така процедура обробки поверхні кварцу дозволяє отримувати добре відтворні результати при повторних вимірюваннях однієї й тієї ж рідини. Отже, параметром, що забезпечує інформативність запропонованої технології – є змочування поверхні сенсора. При однаковому об'ємі зразків порівнюваних рідин і різної міри змочування краплі цих рідин матимуть різну форму: одна – плоскішу, з більшою площею основи, інша – більш опуклою, тобто з меншою площею основи. Це неодмінно забезпечить відмінність як у початковій величині сигналу (2), так і в динаміці структуризації рідини у процесі висихання.

Іншим важливим параметром, що впливає на динаміку АМІ, є фізичні властивості адсорбційних шарів. Експериментально було доведено, що в багатокомпонентній рідині відбувається перерозподіл компонент рідкої фази відповідно до їхньої поверхневої активності. Концентрація і якісний склад поверхнево-активних речовин (ПАР), що формують адсорбційний шар на межі з повітрям, визначають механічні властивості рідини – еластичність і густину, лімітуючи випари води різною мірою, а отже, її структуризацію. ПАР знижує також поверхневий натяг на границі рідина – підкладка і знижує швидкість утворення гелю в колоїдній фазі внаслідок утворення структурно – механічного бар'єру. Саме це забезпечує виникнення тиску при утворенні нанокластерів крові. Ці процеси здійснюють свій внесок у динаміку сигналу АМІ, оскільки розмір нанокластерів суттєво впливає на еволюцію структуроутворення у рідині, що висихає. Процеси самоорганізації у краплях, що висихають, багатокомпонентних рідин, що відображуються сигналом АМІ, повністю зворотні і добре відтворюються.



Далі наведемо результати практичного застосування описаної методики. Але зазначимо, що модельний опис процесів, що відбуваються в рідині при висиханні, є все ж таки надзвичайно технологічно непростим завданням.

**Результати кількісного аналізу, що можуть бути використані у криміналістиці.** На рис. 5 представлено етапи висихання сироватки крові практично здорового донора і відповідні ділянки кривої АМІ, що отримана авторами роботи [4]. Ділянка кривої, що наведена праворуч виходить на насичення і зберігає його завдяки постійній масі і достатній еластичності сформованого гелю з рихлозв'язаною водою. Саме така крива має вважатися еталонною під час проведення кількісного аналізу структури рідини.

Наприклад, на рис. 6 показані типові криві АМІ сироватки крові осіб, загиблих від передозування наркотиків і алкоголю порівняно з сироваткою здорового донора. Високий вміст в крові метаболітів наркотичних речовин пригноблює утворення гелю у краплях сироватки, що висихають, що робить їх надзвичайно крихкими. Навіть невеликі коливання стискування — розтягування кварцу призводять до інтенсивного розтріскування залишків крапель і відкріплення їх фрагментів від поверхні сенсора. Це механічне навантаження, що хаотично змінюється, відображується на дисплеї у вигляді нерегульованих зигзагоподібних ліній.

Криві АМІ у осіб, загиблих від алкогольної інтоксикації відрізняються від кривих, представлених на рис. 5.

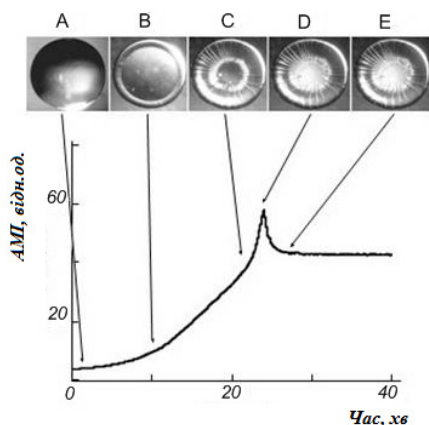


Рис. 5. Процес самоорганізації краплі сироватки крові [4]. А-Е – етапи висихання краплі сироватки крові донора (5  $\mu$ l) і відповідні до них ділянки кривої АМІ (знизу); А-В – формування білкового валика по периферії і сплюснення куполу краплі; В-С – гелеутворення; С-Д – процес кристалізації солі в матриці гелю; D-E – випар залишків вільної води і досягнення насичення сигналу АМІ. Цей рівень відображує зв'язок маси краплі з рихлопов'язаною водою і сили адгезії осаду до поверхні кварцу

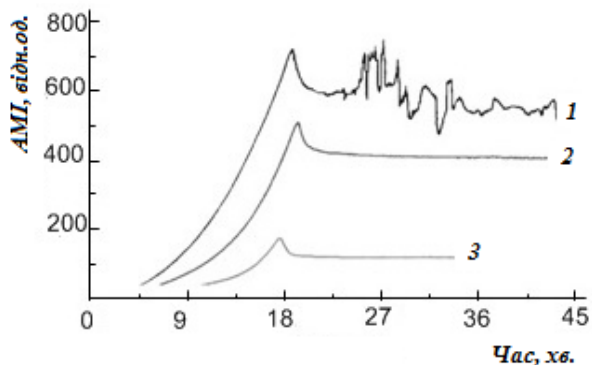


Рис. 6. Динаміка АМІ крапель, що висихають, сироватки крові особи, загиблої від передозування наркотиків (1); практично здорового донора (2); особи, загиблої від алкогольної інтоксикації (3)

Таким чином, досліджування кінетики рідини, що висихає на поверхні кварцового резонатора, що коливається, завдяки контрольованим фізико-хімічним параметрам, що інтегрально впливають на форму кривої АМІ, надає інформацію про рідину, що є достатньою для її ідентифікації.

Отже, запропонована нами методика ресстрації дії на рідині ряду фізичних чинників (магнітного поля УФ-випромінювання, запахів, рентгенівського випромінювання) відкриває можливість контролювати якість вин, соків, молока та інших рідин.

Між іншим, описана нами ідентифікаційна технологія може стати зручним інструментом для виявлення фальсифікованих лікарських засобів експрес-методом, а також для одно-моментного визначення Ratio – відношення концентрації розчинних сухих речовин до кислотності – основного показника якості соків, використовуваної в експертних лабораторіях.

**Висновки та перспективи.** Результати досліджень, що описані у цій статті систематизуються у такий спосіб:

- проаналізовано метод кварцового зважування;
- проведено ідентифікацію структури сироватки крові;
- визначена топологія багато-компонентної рідини;
- проаналізовано фізико-хімічні властивості рідини.

Вирішені нами задачі дозволили визначити *морфологію* матеріалу рідини, а таким чином і багато-компонентної речовини. Використаний спосіб аналізу морфології багатокомпонентних рідини ґрунтується на використанні сенсорного пристрою, характерною рисою якого є отримання електронних підписів рідин, придатних для їх ідентифікації та паспортизації. Інформативну основу запропонованого нами методу складає динаміка складних процесів самоорганізації крапель, що висихають, що є критичною до складу і структури рідини. Реєстрація цієї динаміки і вираження її у вигляді кривих АМІ дозволяє отримувати кількісні відмінності між порівнюваними рідинами, що може бути використано для контролю їх якості шляхом порівняння з еталоном.

Слід зауважити, що структурна еволюція крапель, що висихають, біологічних рідин є складним багатостадійним процесом, в якому умовно можна виділити дві стадії: події, що відбуваються під час випарювання вільної води, і структуроутворення, що пов'язане з випаром води. Етапами структурного утворення першої стадії є: взаємодія рідини з підкладкою – за умови змочування, утворення лінії прикріплення до субстрату і розвиток відцентрової течії капілярної природи; утворення склоподібного шару на периферії краплі; розподіл розчинених компонентів у відповідності з їх поверхневими властивостями і утворення адсорбційних шарів по межах розділу фаз; каскад фазових переходів; кристалізація солі в матриці гелю.

#### Список використаних джерел:

1. Ковальчук В.В. Нанометрологія та властивості нанокластерів. Метрологія та прилади. 2010, С. 54-56
2. Ковальчук В.В. Кластерная модификация полупроводниковых гетероструктур (монографія). Наукове видання. Одеса: «ТЕС», 2023, 297 с.
3. Ковальчук В.В. Електронні процеси в наноструктурах з субфазним кремнієм / за ред. В.В. Ковальчук, В.А. Дроздов, Журнал фізичних досліджень №4, 2003, С. 25-32
4. Яхно Т. Нова технологія дослідження багатокомпонентних рідин за допомогою кварцового резонатора. Теоретичне обґрунтування та застосування /за ред. Санін А.Г., Саніна О.А., Казаков В.В., Яхно В.Г. / Журнал технічної фізики. 2009, том. 79 (10), С. 22 – 29
5. Рапіс І.Г. Утворення впорядкованої структури під час сушіння білкової плівки. Листи в журналі технічної фізики. 1988, том. 14 (17). С. 1560-1562
6. Тарасевич Ю. Механізми та моделі дегідратаційної самоорганізації біологічних рідин. Журнал прогресу фізичних наук. 2004, том 174 (7), С. 779-781.
7. Ковальчук В. Чутливий елемент інтелектуального датчика / за ред. В. Ковальчук, К. Мамука., М. Сморг / Журнал фізики та електроніки. 2022, том. 30(2), С. 67-74.

**В. В. Владишевська**, доктор філософії в галузі права, доцент кафедри міжнародного та європейського права Національного університету «Одеська юридична академія» <https://orcid.org/0000-0001-9666-5995>

**В. Є. Загородній**, кандидат юридичних наук, професор кафедри криміналістики, детективної та оперативно-розшукової діяльності Національного університету «Одеська юридична академія» <https://orcid.org/0009-0000-5673-9769>

### **РІШЕННЯ МІЖНАРОДНИХ СУДОВИХ ОРГАНІВ В КОНТЕКСТІ РЕАЛІЗАЦІЇ НОРМ МІЖНАРОДНИХ ДОГОВОРІВ**

*Стаття присвячена аналізу рішень міжнародних судових органів в контексті реалізації норм міжнародних договорів. Зауважено, що розвиток законодавчого закріплення положень щодо міждержавних відносин має наслідком зростання значення міжнародних судових органів та результатів їх діяльності для міжнародної спільноти. Тому міжнародні судові органи займають вагомую роль у створенні правової практики та закріпленні норм матеріального права.*

*Проаналізовано правову природу та особливості рішень міжнародних судів, а також їхній вплив на міжнародний правопорядок. Досліджено думку щодо того, що рішення міжнародних судів, не створюючи нових міжнародно-правових норм, виступають як додаткове джерело міжнародного права. Також зауважено на питанні прецедентного характеру рішень та його неоднозначності. Встановлено, що справді рішення судових органів міжнародної юрисдикції можна вважати джерелом міжнародного права, однак на таке трактування впливає їхнє місце у кожній конкретній державі та національному законодавстві.*

*Зроблено висновок, що оскільки діяльність міжнародних інституцій регулюється міжнародними договорами, і що такі інституції наділені певною компетентністю, тому рішення міжнародних судів є рішенням міжнародного органу. Рішення міжнародного суду відіграє важливу роль як джерело міжнародного права з особливою правовою природою. Зі зростанням ролі міжнародного права зростає роль міжнародних судових органів та результатів їх роботи - рішень. При цьому, характер рішень є похідним, оскільки їхня дія безпосередньо пов'язана з дією "основної" норми міжнародного договору, конвенції тощо.*

*Ключові слова: рішення міжнародних судових органів, міжнародний договір, правозастосування, Суд Європейського Союзу, Європейський суд з прав людини, Міжнародний суд Організації Об'єднаних Націй, судовий прецедент, імплементація.*

**V. V. Vladyshevska, V. Ye. Zahorodnii. Decisions of international judicial bodies in the context of implementing international treaties**

*The article is devoted to the analysis of decisions of international judicial bodies in the context of implementation of international treaties. It is noted that the active development of legal regulation of interstate relations leads to an increase in the importance of international judicial bodies and their decisions for the international community. Therefore, international judicial bodies play an important role in creating legal practice and establishing substantive law.*

*The author analyses the legal nature and peculiarities of judgments of international courts and their impact on the international legal order. The author examines the view that judgments of international courts, while not creating new international legal norms, act as an additional source of international law. The author also focuses on the issue of the precedent-setting nature of judgments and its ambiguity. It is established that, while decisions of judicial bodies of international jurisdiction can indeed be considered a source of international law, this interpretation is influenced by their place in each particular State and national legislation.*

*The author concludes that since the activities of international institutions are regulated by international treaties and since such institutions are endowed with a certain competence, the decisions of international courts are decisions of an international body. An international court judgment plays an important role as a source of international law with a special legal effect. As the role of international law grows, so does the role of international judicial bodies and the results of their work - decisions. At the same time, the nature of judgments is derivative, since their effect is directly related to the effect of the "main" provision of an international treaty, convention.*

*Key words: decision of international judicial bodies, international treaty, law enforcement, Court of Justice of the European Union, European Court of Human Rights, International Court of Justice, judicial precedent, implementation.*

**Постановка проблеми.** Стрімкий розвиток правового регулювання міжнародних відносин має наслідком зростання ролі міжнародних судових органів та їх рішень в міжнародному праві. Разом з тим, розв'язання питання про прецедентний характер рішень міжнародних судів є неоднозначним.

Україна як член таких організацій як ООН, Рада Європи та інших підтримує основні принципи та норми міжнародного права, підкреслює необхідність мирного розв'язання суперечок та відновлення порушених прав задля плідної співпраці держав у розв'язанні глобальних і регіональних проблем. Права та зобов'язання, покладені на учасників міжнародних відносин, закріплені у нормах міжнародних договорів. Однак, на жаль, такі права можуть порушуватися, а обов'язки не виконуватися. А тому, для відновлення стану, що існував до порушення та припинення такого порушення застосовується міжнародний судовий захист.

**Аналіз останніх досліджень та публікацій.** Дослідження рішень міжнародних юрисдикційних органів з погляду реалізації норм міжнародного права проаналізовано такими науковцями як: Кононенко В.П., Литвиненко В.М., Чічкань В.М., Пророченко В.В., Письменна В.О., Рудницька О.П., Ніколенко Л.М., Яковюк І.

**Мета статті.** Метою статті є роль та місце рішень міжнародних судових органів в контексті реалізації норм міжнародних договорів.

**Виклад основного матеріалу.** Важливу роль в контексті регулювання міжнародних відносин відіграють міжнародні угоди. Положення Віденської конвенції про право міжнародних договорів фактично кодифікували норми правових звичаїв щодо укладення, виконання та припинення договорів їх учасниками. Відповідно до Віденської конвенції про право міжнародних договорів, під договором слід розуміти міжнародну угоду, укладену між державами у письмовій формі, ґрунтуючись на положеннях міжнародного права, всупереч форми угоди (чи така угода в закріплена в одному документі, у двох чи кількох пов'язаних між собою документах), а також незалежно від назви такого документа (конвенція, пакт тощо) [2].

Тож, за своєю суттю міжнародний договір являє собою угоду, що укладена між суб'єктами міжнародного права, які наділені правом на нормотворення, незважаючи на його форму і найменування, і відповідає нормам міжнародного права.

Відповідно до ст. 6 Віденської конвенції про право міжнародних договорів передбачено, що держава не може посилатися на ту обставину, що її згода на обов'язковість для неї договору була виражена в порушення того чи іншого положення його внутрішнього права, що стосується компетенції укладати договори, як на підставу недійсності його згоди... якщо тільки дане порушення не було явним і не стосувалося норми його внутрішнього права особливо важливого значення. Також закріплено положення про явність порушення, а саме якщо воно буде об'єктивно очевидним для будь-якої держави, що діє в цьому питанні сумлінно і відповідно до звичайної практики. Очевидно, що та обставина, що міжнародний договір є складним і багатоаспектним правовим актом, закріплені у ньому положення можуть не відповідати інтересам однієї з держав. Щоб не ущемляти інтереси держав в праві міжнародних договорів існує інститут застережень. У Віденській конвенції про право міжнародних договорів закріплено правило, відповідно до якого держава наділена правом при підписанні, ратифікації, ухваленні або затвердженні договору, або приєднанні до нього сформулювати застереження (у випадку якщо договір не забороняє внесення таких) [2]. Юридичні наслідки для сторін міжнародного договору настають виключно після набрання чинності таким договором.

У сьогоденні реалії міжнародне правосуддя охоплює: Міжнародний Суд ООН, Міжнародний кримінальний суд, Міжнародний третейський суд, Міжнародний трибунал з морського права, Суд ЄС, Європейський суд з прав людини, Міжамериканський суд з прав людини, Економічний суд СНД, Міжнародний трибунал по Руанді, Міжнародний фінансовий трибунал, численні судові інституції арбітражного характеру тощо.

Щодо рішень міжнародних судових органів, відповідно до п. д ч. 1 ст. 38 Статуту Міжнародного Суду ООН рішення міжнародних судів можуть використовуватися як "допоміжний засіб для визначення правових норм" [1].

Положення зазначеної статті вказує на неоднаковий статус таких джерел міжнародного права, як міжнародний договір та рішення міжнародних судів. Водночас рішення міжнародних судових та арбітражних органів дають змогу краще зрозуміти сутність сучасного міжнародного права та специфіку реалізації його норм в різних історичних умовах.

За час свого існування Міжнародний Суд ООН вплинув на тенденції розвитку та зміст норм і принципів міжнародного права. Також роль міжнародного Суду ООН проявляється і в тому, що міжнародні суди здатні встановлювати міжнародно-правові звичаї шляхом їхнього визнання. Міжнародний звичай набуває статусу правової норми за допомогою підтвердження, що тривала практика сприймається учасниками міжнародних правовідносин як правова норма.

Розглянемо рішення Міжнародного Суду ООН в контексті реалізації норм міжнародного права. Так, відповідно до положень ст. 59 Статуту МС ООН рішення Суду обов'язкове лише для сторін, які беруть участь у справі, і виключно у такій справі [1]. Крім того, не кожна спірна ситуація між суб'єктами міжнародних правовідносин вирішується за допомогою суду. У сучасному світі кількість конфліктів між державами, у яких сторони не дотримуються принципу мирного вирішення спорів, відповідно до яких міжнародні суперечки мають вирішуватися виключно за допомогою мирних засобів, не зменшується. Дані завдання реалізуються за допомогою Міжнародного Суду як судового органу Організації Об'єднаних Націй. Інтенсивність роботи Міжнародного Суду ООН в останні декілька десятиліть суттєво зросла.



Статут Міжнародного Суду визначає так звану мінімальну юрисдикцію. Відповідно до положень Статуту ООН всі держави-члени ООН стають учасниками Статуту Міжнародного Суду. Однак Статут пропонує лише наступні шляхи встановлення компетенції Суду:

- 1) шляхом погодження державами юрисдикцію Суду щодо конкретних спорів на основі *ad hoc*;
- 2) шляхом визнання учасниками Статуту обов'язкової юрисдикції Міжнародного Суду щодо всіх видів спорів [1].

Держави не хочуть програвати судові справи, тому звертаються за вирішенням справи до Суду ООН, лише у випадку, коли вважають, що виграють справу. Відмінно від міжнародних договірних і звичаєвих норм, що пов'язані з існуванням суспільних відносин, що врегульовуються суб'єктами міжнародних правовідносин через волевиявлення, міжнародні судові рішення існують не у подібний спосіб. Вони виникають незаплановано, через існування конфлікту і є вирішенням конкретної спірної ситуації через застосування правової норми цільового спрямування, яка поширюється на учасників спору. У випадку відсутності спірних ситуацій або при відсутності бажання держав вирішувати у судовому порядку спірні ситуації у тій чи іншій сфері міжнародних правовідносин відповідний судовий розгляд не відбудеться. Крім того, суб'єкти спірної ситуації за їх взаємною згодою можуть відмовитися від підпорядкування рішення міжнародного суду.

Крім вирішення міждержавних конфліктів через судовий розгляд, ст. 33 Статуту ООН передбачає мирний шлях вирішення спорів - міжнародний арбітраж [1].

Тож, суд здійснює розгляд спори тільки у тих випадках, коли обидві сторони спору виявляють волевиявлення на його юрисдикцію. Крім цього, держави мають право встановити певні умови щодо визнання обов'язкової юрисдикції. Розгляд Судом спорів між державами має відповідати їх інтересам. Суд може розглядати будь-який правовий спір, що стосується міжнародного права, його функція полягає у винесенні рішення щодо переданих на його розгляд спорів відповідно до норм міжнародного законодавства.

Рішення є обов'язковим лише у випадку, якщо учасники ООН звертаються до нього за вирішенням певного конфлікту. Статут ООН декларує, що якщо держава-учасник є стороною в спорі, у врегулюванні якого бере участь Суд, то вона зобов'язана виконувати рішення Суду. Ігнорування та невиконання однією стороною в конфлікті рішення Суду дає право іншій стороні звернутися до Ради Безпеки, яка може застосувати санкції за невиконання такого рішення. Держави постійно намагаються використовувати інші засоби вирішення спорів.

Показники ефективності Міжнародного Суду ООН визначаються у відповідності до ознак доцільності та результативності: впровадження в роботу Суду засад міжнародного права, в тому числі внесення вагомому внеску у встановлення і підтримання міжнародного миру і безпеки, пріоритетний напрямок захисту прав і свобод людини.

Кількісно можна виділити кілька показників:

- кількість вирішених міжнародних конфліктів у відсотковому відношенні до загальної кількості звернень, або як відсоток виконаних судових рішень без звернення до інших способів вирішення міжнародних суперечок, без використання міжнародних санкцій та обмежень;
- співвідношення рекомендацій і відгуків на них;
- кількість прийнятих міжнародно-правових нормативно-правових актів і внесених до чинних міжнародних актів поправок як в рамках ООН, так і за її межами на основі його рішень і консультативних висновків;
- зменшення кількості спорів, що виникають з розглянутих раніше аналогічних ситуацій, за якими було винесено рішення.

Я.О. Берназюк зазначає, що при використанні підходу до вирішення колізій у законодавстві, що ґрунтується на пріоритетності міжнародних актів над національним законодавством, застосовують також положення міжнародних актів, що не ратифіковані Верховною Радою України у встановленому порядку, проте містять загально визнані принципи і норми міжнародного права. Також автором зауважено, що рішення Європейського суду з прав людини (далі - ЄСПЛ) в силу взятих на себе зобов'язань Україною в рамках міжнародного договору відіграє важливе значення, оскільки практика ЄСПЛ може бути використана для подолання колізій у національному законодавстві з урахуванням конституційних засад верховенства права та конвенційних принципів і висновків щодо їх тлумачення [3, С. 228].

При аналізі особливостей вирішення територіальних спорів Міжнародним Судом ООН В.П. Кононенко звернув увагу на проблематику факультативної юрисдикції Суду ООН. Зокрема, автором зауважено, що держава має право висловити свою згоду на участь у судовому розгляді трьома способами: спеціальною угодою, статтею в договорі і односторонньою заявою. Автор зауважує, у випадку, що якщо держава не висловила свою згоду на юрисдикцію Суду ООН жодним із зазначених способів, вона не є належним відповідачем та до неї не можна пред'явити позов. Однак, якщо були договірні відносини між державою в рамках юрисдикції суду, то відшукуються мінімальні ймовірності для цього, а тому юрисдикцію Суду ООН намагаються обґрунтувати ґрунтуючись на основі договорів, які за своєю суттю не регулюють конфлікт, але в яких є юрисдикційна клаузула, підписана сторонами спору [4, С. 355].

В.М. Литвиненко, В.М. Чічань, В.В. Пророченко дійшли висновку, що міжнародні суди є інституціями, створеними державами й наділеними ними певною компетенцією, а тому рішення міжнародних судів є рішенням

міжнародного органу. У сучасних реаліях рішення міжнародних органів відіграють важливу роль як джерело міжнародного права, що має особливу юридичну природу. Автори зауважують, що рішення міжнародних судів необхідно аналізувати в контексті міждержавного консенсусу, а міжнародну юстицію – як таку, що не залежить від держав інституцію, завданням якої є правозастосування та здійснення міжнародного правосуддя [5, С. 308].

У роботі В.О. Письменної зауважено, що теорія подвійної функціональності в українській судовій системі відображається лише частково: національні суди застосовують обов'язкові для України норми міжнародних договорів як частину національного права [6, С. 56].

О.П. Рудницька, аналізуючи питання юрисдикції Міжнародного Суду ООН, звернула увагу на те, що юрисдикція Суду поширюється на всі правові спори, як в контексті з'ясування змісту договору або положень міжнародного права; наявності факту, який, якщо він буде встановлений, є порушенням міжнародного зобов'язання; характеру і розмірів відшкодування, яке належить відшкодувати за розірвання міжнародного зобов'язання. Також автор зауважує, що рішення Міжнародного Суду можуть також прийматися на підставі поняття “справедливості”, але тільки за згодою сторін конфлікту [7, С. 542].

Питання діяльності Суду ЄС розглянуті Л.М. Ніколенко. Зокрема, зауважено, що закріплені Судом ЄС у своїх рішеннях правові норми є такими, що мають обов'язковий характер як для нього самого, так й для національних судових органів держав-членів ЄС, а невиконання рішень Суду спричиняє застосування санкцій, передбачених засновницькими договорами. В той же час, засновницькі договори прямо не уповноважують Суд ЄС встановлювати нові норми права [8, С.168].

На думку І. Яковюк складність і комплексність категорії джерел права та її історична мінливість, приналежність науковців до відмінних правових шкіл, де сформувалася візія щодо джерел права ЄС, призвело до появи різних критеріїв виокремлення джерел права ЄС. Зроблено висновок, що труднощі, пов'язані із джерелами права як міждисциплінарною категорією: теорії права, міжнародного і європейського права. Водночас категорія залишається не до кінця розробленою у сучасній зарубіжній і вітчизняній юридичній літературі, що зумовлено відсутністю чітких критеріїв визначення джерел права [9, С. 218].

**Висновки.** В результаті проведеного дослідження зроблено висновок, що міжнародні договори врегульовують відносини між державами. Водночас, у випадку появи порушень, для відновлення справедливості функціонують органи, що мають на меті відновити порушені права та вирішити спори - міжнародні судові органи. Такі судові органи застосовують положення норм існуючого міжнародного права, такі як міжнародні конвенції, міжнародний звичай, загальні принципи права і правової доктрини. Також, до прикладу, рішення Міжнародного суду ООН можуть прийматися на підставі поняття “справедливості” за згодою сторін конфлікту. Щодо ролі Міжнародного Суду ООН у вирішенні міждержавних спорів, його роль однозначно велика, проте, все ж, виникає питання визнання юрисдикції суду винною стороною та реальності виконання рішення.

#### Список використаних джерел:

1. Статут Організації Об'єднаних Націй і Статут Міжнародного Суду: Міжнародний документ від 26.06.1945 року. Офіційний веб-портал Верховної Ради України. [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995\\_010#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_010#Text)
2. Віденська конвенція про право міжнародних договорів від 23.05.1969 №995\_118. [https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/995\\_118](https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/995_118)
3. Берназюк Я.О. Пріоритетність міжнародних договорів при вирішенні колізій у законодавстві: аналіз судової практики. Юридичний науковий електронний журнал. 2022. Вип. 8. С. 223-229. [http://lsey.org.ua/8\\_2022/48.pdf](http://lsey.org.ua/8_2022/48.pdf)
4. Кононенко В.П. Вирішення територіальних спорів Міжнародним Судом ООН: теорія і практика. Монографія. Київ-Одеса: Фенікс. 2018. 438 с. <http://idpnan.org.ua/files/2019/virishennya-teritorialnih-sporiv-sudom-onn-teoriya-i-praktika-kononenko-v.-p.-.pdf>
5. Литвиненко В.М., Чічкань В.М., Пророченко В.В. Рішення міжнародних судів як джерела міжнародного права. Юридичний науковий електронний журнал. 2021. Вип. 9. С. 306-309. [http://www.lsey.org.ua/9\\_2021/77.pdf](http://www.lsey.org.ua/9_2021/77.pdf)
6. Письменна В.О. Використання міжнародних договорів в судах України за теорією “подвійної функціональності”. <https://core.ac.uk/download/pdf/50593236.pdf>
7. Рудницька О.П. Роль міжнародного суду ООН у вирішенні міждержавних спорів. Юридичний науковий електронний журнал. 2023. Вип. 2. С. 539-543. [http://www.lsey.org.ua/2\\_2023/128.pdf](http://www.lsey.org.ua/2_2023/128.pdf)
8. Ніколенко Л.М. Визначення судового прецеденту в системі міжнародного права. Європейські перспективи. 2013. Вип. 10. С. 135–140. [http://www.irbis-nbu.gov.ua/cgi-bin/irbis\\_nbu/cgiirbis\\_64.exe?I21DBN=LINK&P21DBN=UJRN&Z21ID=&S21REF=10&S21CNR=20&S21STN=1&S21FMT=ASP\\_meta&C21COM=S&2\\_S21P03=FILA=&2\\_S21STR=evpe\\_2013\\_12\\_30](http://www.irbis-nbu.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbu/cgiirbis_64.exe?I21DBN=LINK&P21DBN=UJRN&Z21ID=&S21REF=10&S21CNR=20&S21STN=1&S21FMT=ASP_meta&C21COM=S&2_S21P03=FILA=&2_S21STR=evpe_2013_12_30)
9. Яковюк І. Система джерел права Європейського Союзу: загальна характеристика. *Філософія права і загальна теорія права*. 2013. Вип. 1. С. 209–220. [http://www.irbis-nbu.gov.ua/cgi-bin/irbis\\_nbu/cgiirbis\\_64.exe?I21DBN=LINK&P21DBN=UJRN&Z21ID=&S21REF=10&S21CNR=20&S21STN=1&S21FMT=ASP\\_meta&C21COM=S&2\\_S21P03=FILA=&2\\_S21STR=filpr\\_2013\\_1\\_20](http://www.irbis-nbu.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbu/cgiirbis_64.exe?I21DBN=LINK&P21DBN=UJRN&Z21ID=&S21REF=10&S21CNR=20&S21STN=1&S21FMT=ASP_meta&C21COM=S&2_S21P03=FILA=&2_S21STR=filpr_2013_1_20)

**В. М. Зубар**, к.ю.н., доцент, доцент кафедри цивільного права  
Національного університету «Одеська юридична академія»  
ORCID ID: 0000-0003-4349-068X

**А. О. Кіфак**, к.е.н., адвокат

## ДЕЯКІ АСПЕКТИ ЗАСТОСУВАННЯ ТЕОРІЇ ГРИ В ПРАВІ

*В статті аналізується значення впливу економічних теорій на право та правові інститути, його становлення та розвиток. Зазначається, що економічний аналіз права використовує концепції, запозичені із економічної теорії, для дослідження правових явищ та норм.*

*Зроблено висновок про те, що теорії ігор досить широкі і часто невіддільні від сфер застосування дослідження операцій. Виділено наступні завдання: 1) розподіл ресурсів (насамперед йдеться саме про логістичні завдання в рамках дослідження операцій, але той же принцип застосовується для визначення виплат постраждалим, розподілу справ у досить великому адвокатському об'єднанні/юрфірмі тощо); 2) пошук небажаних стимулів (знайшовши проблему, теорія ігор констатує і можливість вирішення зміною вхідних умов); 3) структурування робочого процесу (суміш перших двох пунктів, структурування роботи відділів, розподіл обов'язків між співробітниками, ієрархія та порядок узгодження документів тощо); 4) стратегічне планування (систематизація передбачуваних висновків у єдину систему і розрахунок оптимальних «ходів» у системі); 5) алгоритми ведення справ (стратегії захисту інтересів клієнтів для типових щодо простих випадків за аналогією до медичних протоколів; фактично вироблення певної стандартизації надання юридичної допомоги).*

*Теорія гри розглядає декілька видів ігор. Некооперативні (антигоністичні) ігри моделюють ситуації, коли інтереси сторін прямо протилежні і сторони знаходяться у жорсткому протистоянні. Якщо сторони не мають спільні точки дотику, роль права тут суттєву зменшується. У простих координаційних іграх учасники більше зацікавлені в узгодженні спільної поведінки, що дозволяє запобігти конфлікту. У кооперативних (коаліційних) іграх усі гравці зацікавлені у тісній кооперації між собою, але здійснити таку кооперацію не вдається тому, що кожен з гравців боїться програти, якщо інші гравці спробують отримати вигоду за рахунок інших. Саме в таких іграх право грає найбільшу роль, пропонуючи варіанти вирішення конфліктів, які можуть виникнути між окремими індивідуумами та створюючи інститути, здатні затвердити такі рішення.*

*Ключові слова: право, економічний аналіз права, право власності, мінімізація витрат, цивільне право, господарське право, теорія ігор, цифровізація, алгоритми ведення справ.*

### **V. M. Zubar, A. O. Kifak. Some aspects of application of game theory in law**

*The article analyzes the significance of the influence of economic theories on law and legal institutions, its formation and development. It is noted that the economic analysis of law uses concepts borrowed from economic theory to study legal phenomena and norms.*

*It is concluded that game theory is quite broad and often inseparable from the fields of application of operations research. The following tasks are highlighted: 1) distribution of resources (first of all, we are talking about logistical tasks within the framework of operations research, but the same principle is applied to determine payments to victims, distribution of cases in a fairly large bar association/law firm, etc.); 2) search for unwanted stimuli (having found a problem, game theory states the possibility of a solution by changing the input conditions); 3) structuring of the work process (a mixture of the first two items, structuring the work of departments, distribution of responsibilities between employees, hierarchy and procedure for agreement of documents, etc.); 4) strategic planning (systematization of anticipated conclusions into a single system and calculation of optimal «moves» in the system); 5) case management algorithms (strategies for protecting the interests of clients for typical, relatively simple cases by analogy with medical protocols; in fact, the development of a certain standardization of the provision of legal assistance).*

*Game theory considers several types of games. Non-cooperative (antagonistic) games simulate situations when the interests of the parties are directly opposite and the parties are in a fierce confrontation. If the parties do not have a common point of contact, the role of law here is significantly reduced. In simple coordination games, participants are more interested in coordinated joint behavior that prevents conflict. In cooperative (coalition) games, all players are interested in close cooperation among themselves, but such cooperation fails because each player is afraid of losing if other players try to benefit at the expense of others. It is in such games that law plays the greatest role, offering options for resolving conflicts that may arise between individuals and creating institutions capable of enforcing such solutions.*

*Key words: law, economic analysis of law, property law, cost minimization, civil law, economic law, game theory, digitalization, case management algorithms.*



Вивчення впливу економічних теорій на право та правові інститути отримало назву «економічний аналіз права». Цей напрямок дослідження права зародився в середині ХХ століття у США і має назву «Право і економіка» (Law and Economics). Його засновниками вважаються економісти Рональд Коуз та Гері Беккер, а також юристи Річард Познер та Гвідо Калабрезі. У 1960 році була опублікована стаття Р.Коуза про проблему соціальних витрат у якій автор розкрив ключову роль права власності у можливості контролювати використання рідкісних ресурсів та наслідки трансакційних витрат [1]. Г. Калабрезі досліджував права, пов'язані з нещасними випадками, і розглядав деліктне право як право, що має мінімізувати аварійні, профілактичні, адміністративні витрати [2]. Величезний вклад в розвиток економічного аналізу права зробив Річард Познер, який декілька десятиліть залишається її головним авторитетом [3].

За останні роки цей напрямок дослідження завоював багато прихильників у США, навчовий курс став одним з найпопулярніших курсів серед студентів. Величезна кількість статей, підручників та монографій написана за останні роки за темою економічного аналізу права. Економіка знайшла вакантну нішу в «інтелектуальній екосистемі» права та швидко її заповнила [4;с.3].

Економічний аналіз права використовує концепції, запозичені із економічної теорії, для дослідження правових явищ та норм. Слід зазначити, що ця дисципліна не є сурогатом цивільного, господарського чи економічного права. На відміну від галузей права, де принциповим питанням є предмет регулювання, економічний аналіз права концентрується на методах розуміння права через створений правом соціальний ефект, метод цей формується за допомогою концепцій та теорій, що запозичені у економічній науці [5; с. 6]. Ідеї пов'язані, тим чи іншим чином, з економічним аналізом права знаходили своє втілення в працях вчених з початку ХХ ст. Так, були створені цілі школи, кожна з яких досліджувала взаємодію економіки та права. Фокус такого дослідження завжди був проблемним, точки дотику, переважно, між собою не могли віднайти економісти та юристи. Останні найбільше не погоджувалися з пропонуваними ідеями кореляції економіки та права [6; с. 6]. З урахуванням того, що величезна частка правового матеріалу присвячена регулюванню економічної діяльності, звернення юристів до аналізу права з точки зору економіки було питанням часу [7; с. 341].

Теорія ігор – розділ прикладної математики (точніше, підрозділ дослідження операцій), присвячений вивченню оптимальних стратегій у іграх. У сучасну цифрову епоху, коли при обговоренні будь-якого завдання можна почути «Обов'язково вивчіть можливість використання блокчейну!», нехай навіть абсолютно не доречно, математичний інструментарій проникає в різні сфери повсякденного життя. У цій статті ми розглянемо основи теорії ігор, а також яке відношення вона має до права.

Якщо прорахувати ходи у простій грі «хрестики-нуліки», то, напевно, досить швидко можна знайти стратегію, при якій програти неможливо, і в разі гри хрестиками завжди треба починати з кутової клітини. Завдання теорії ігор – змодельовати будь-яку ситуацію у зрозумілій формі, на кшталт «хрестиків-нуліків», що дасть змогу прорахувати, куди ж краще ставити свої хрестики, і які можливі результати гри.

Якщо обидва гравці в «хрестики-нуліки» знають, що роблять, гра завжди закінчується нічиєю. У нуликів є одна стратегія оборони (з мінімальними варіаціями) і якщо гравець від неї відхилиться – програє. А той, хто грає хрестиками, ризикує упустити всі шанси виграшу на самому початку, якщо не почне хід з кутової клітинки. Подібна ситуація в теорії ігор відома як рівновага за Нешем, на честь одного з батьків-засновників науки, нобелівського лауреата з математики, професора Джона Неша: жоден з гравців не може покращити своє становище (свій шанс виграти), відхилившись від оптимальної стратегії, якщо інший гравець також дотримується своєї оптимальної стратегії. Рівновага за Нешем – стабільне рішення. У раціонального гравця (у здоровому глузді та тверезій пам'яті) немає підстав відхилитися від оптимальної стратегії. Однак, стійка рівновага далеко не завжди є оптимальною, що наочно демонструє «дилема ув'язненого». Припустимо, двоє громадян затримали за підозрою у злочині, але доказова база слабка. Слідство пропонує кожному угоду:

- якщо один дає свідчення, то він звільняється за допомогою слідству, а другий засуджується до 3 років ув'язнення;

- якщо обидва мовчать – одержують по 1 році ув'язнення;
- якщо обидва дають свідчення – одержують по 2 роки ув'язнення.

Максимальний виграш для обох гравців доступний у випадку, якщо обидва промовчать (відповідає критерію оптимуму за Парето: результат будь-якого гравця не може бути покращений без погіршення результатів інших гравців). Тим не менш, для кожного гравця є стимул дати свідчення, адже це зменшить його термін ув'язнення незалежно від того, чи дав свідчення другий гравець.

Таким чином, раціональне рівноважне за Нешем рішення, від якого немає стимулу відхилитися жодному з гравців - дати свідчення, що змусить обох гравців отримати термін на рік більше, ніж можна було б.

Резюмуючи аналіз ситуації через призму теорії ігор дозволяє встановити:

- як досягти кращого результату (виграти або мінімізувати програш);
- які взагалі можливі результати;
- який результат можливий;
- яка поведінка другої сторони ймовірна;



- чи є стимул для будь-якої сторони зрадити всіх інших (навіть якщо в результаті це зіпсує очікуваний результат і сторони, що зраджує).

Зрозуміло, ситуації реального життя дещо складніші, ніж «хрестики-нуліки», далеко не вся інформація про «ігрове поле» та можливі ходи доступна, та й кількість можливих ходів та комбінацій часто величезна і не підлягає повному прорахунку. Однак ці перешкоди не критичні: замість точної інформації використовується очікувана; замість точної стратегії формулюються відгуки на видимі прямо чи опосередковано ходи інших гравців; з величезної кількості ходів і комбінацій виділяються окремі типові ситуації, котрим можна виділити оптимальні реакції. Проводячи аналогію з шахами, якщо король під ударом – час задуматися про рокировку, і для такого висновку зовсім не обов'язково прораховувати всю партію наперед.

Якою б складною не була ситуація, для неї є рівноважне рішення – набір стратегій для гравців, відхилятися від яких вони не зацікавлені, поки інші гравці також дотримуються своїх оптимальних стратегій. Ця теза була математично доведена спочатку Джоном фон Нейманом для двох гравців, а потім і Джоном Нешем для узагальненого випадку. Слід зазначити, що рівновага по Нешу має і свої недоліки. В деяких ситуаціях рівновага за Нешем відсутня або навпаки може існувати декілька випадків рівноваги за Нешем. Тому висловлена абстрактна теорія може бути використана і на практиці, але, звичайно, не без застережень.

По-перше, для можливості описати ситуацію в рамках теорії ігор вона повинна бути або простою, або багаторазово повторюваною. Наприклад, якщо 95% ваших партій у шахи виграються «дитячим матом», то спочатку варто добре вивчити сам «дитячий мат». З 5% ситуацій, що залишилися, можна або змиритися, або змінювати гравця на гросмейстера (більш досвідченого адвоката) як тільки стає зрозуміло, що стандартизований підхід не спрацює.

По-друге, обов'язково розуміння вартості можливих вигравів та програшів. У прикладі вище, якщо за конкретною категорією справ очікувані втрати (не тільки прямі витрати, а й репутаційні ризики, порушення моральних зобов'язань) нижчі, ніж витрати на залучення гросмейстера, то немає сенсу залучати гросмейстера – однак, щоб виробити правильну стратегію, потрібно чітко такі витрати розуміти.

Насамкінець, для початкового впровадження будь-яких рішень майже напевно знадобиться спеціаліст і техніка. Якщо пошук рішення яким-небудь алгоритмом займає кілька хвилин, це означає, що під написання самого алгоритму з адаптацією під специфіку діяльності конкретної організації не пішли місяці.

Можливі сфери застосування теорії ігор досить широкі і часто невіддільні від сфер застосування дослідження операцій (як загального розділу прикладної математики), але в цілому можна виділити наведені нижче завдання.

**1. Розподіл ресурсів.** Насамперед йдеться саме про логістичні завдання в рамках дослідження операцій, але той же принцип застосовується для визначення виплат постраждалим (як з точки зору законодавця, так і з точки зору готового йти на мирові угоди порушника), а також для розподілу справ у досить великому адвокатському об'єднанні/юрфірмі.

Припустимо, до адвокатського бюро з 10 адвокатами надійшло 6 нових справ. Як їх краще розподілити між адвокатами? Іван Іванович набив руку на кримінальних справах і швидко з ними справляється, але губиться в нестандартних ситуаціях; Василина Василівна обожає складні завдання, але типова механічна робота її втомлює; Петро Петрович тільки вчиться і поки що взагалі не має якихось переваг перед своїми колегами; всі адвокати хочуть іноді отримувати цікаві справи, навіть якщо гірше з ними справляються; ніхто з клієнтів не любить важкий характер Степана Степановича, незважаючи на його успішність, і т.д.

Для великої корпорації з юридичним відділом компанії у сотні людей автоматизація такого завдання стає нагальною необхідністю, що цілком вирішується інструментарієм теорії ігор. При цьому, залежно від потреб, можливий розподіл з метою мінімізувати час, витрачений на вирішення завдань, а можна й інший фактор (витрати, відсоток провалених завдань тощо).

**2. Пошук небажаних стимулів.** У згаданій вище дилемі ув'язненого в обох ув'язнених був сильний стимул зіпсувати загальний результат для всіх. Тим не менш, знайшовши проблему, теорія ігор констатує і можливість вирішення зміною вхідних умов: за наявності покарання за неоптимальний вибір, наприклад, при багаторазовому повторенні ситуації (якщо гравець дасть свідчення зараз – наступного разу проти нього гарантовано дадуть свідчення), оптимальне для всіх рішення не давати показань стає рівноважним. Тобто можливий аналіз будь-якого процесу на наявність стимулу для будь-якого з учасників «підкласти свиню», зіпсувавши загальний підсумок. Наприклад, процедури проведення тендерів (за яких умов для «гравця» вигідніше дати реальну пропозицію, а не заохочувати ціною), отримання дозволів (корупційна складова), будь-які договори та проекти законів. Як друга частина питання – визначення необхідної дози зворотного стимулу та точки його застосування. Наскільки суттєвим має бути покарання чи заохочення, щоб гравцям було вигідніше слідувати до оптимального результату? Коли цей стимул найкраще застосувати?

**3. Структурування робочого процесу.** Суміш перших двох пунктів, структурування роботи відділів, розподіл обов'язків між співробітниками, ієрархія та порядок узгодження документів тощо. Сильно пов'язано з обмеженнями: або відділи/компанія мають бути дуже великими, або ефективні зусилля співробітників мають бути легко вимірні.

**4. Стратегічне планування.** Більшою мірою питання політичного, соціологічного, економічного аналізу тощо, теорія ігор як математичний інструмент потрібно систематизувати передбачуваних висновків у єдину систему і розрахунку оптимальності «ходів» у системі.

**5. Алгоритми ведення справ.** Стратегії захисту інтересів клієнтів для типових щодо простих випадків (знов-таки бажаний великий обсяг справ) за аналогією до медичних протоколів. Звертаючись за медичною допомогою, пацієнт потрапляє до найменш підготовленого та найбільш широкопрофільного фахівця – сімейного лікаря. Його завдання – відсіяти прості типові випадки, не дозволивши пацієнту без потреби витратити час рідкісних та дорогих фахівців. Завдяки типовості, істотну частину тих самих функцій зараз може виконувати проста програма (наприклад, Diagnosis Medical App); більше, самі сімейні лікарі діють за програмним алгоритмом, зафіксованому в медичних протоколах. Аналогічно можна стандартизувати та надання юридичної допомоги. Наприклад, стягнення заборгованості. Розроблений алгоритм в залежності від вхідних факторів (сума, статус боржника, обмеження за термінами тощо) надасть оптимальну стратегію з переліку можливих для виконання молодшим спеціалістом: реструктуризація, суд, передача справи на наступний рівень юридичної підтримки досвідченішому спеціалісту і т.д.

Теорія гри розглядає декілька видів ігор. Некооперативні (антигоністичні) ігри моделюють ситуації, коли інтереси сторін прямо протилежні і сторони знаходяться у жорсткому протистоянні. Якщо сторони не мають спільні точки дотику, роль права тут суттєву зменшується. У простих координаційних іграх учасники більше зацікавлені в узгоджені спільної поведінки, що дозволяє запобігти конфлікту. Наприклад, пішоходи на тротуарі самі між собою визначають порядок руху на відміну від транспортних засобів на дорозі, де це питання врегульовано відповідними правилами дорожнього руху. У кооперативних (коаліційних) іграх усі гравці зацікавлені у тісній кооперації між собою, але здійснити таку кооперацію не вдається тому, що кожен з гравців боїться програти, якщо інші гравці спробують отримати вигоду за рахунок інших. Саме в таких іграх право грає найбільшу роль, пропонуючи варіанти вирішення конфліктів, які можуть виникнути між окремими індивідуумами та створюючи інститути, здатні затвердити такі рішення.

#### Список використаних джерел:

1. Couse R.H. The problem of social cost. *Journal of Law and Economics*. 1960. № 3. p.1-44.
2. Calabresi G. *The Cost of Accident – A Legal and Economic Analysis*, New Haven, Yale University Press, 1970.
3. Posner R.A. *Frontiers of legal theory*. PAPERBACK, 2004. ISBN 9780674013605. 464 p.
4. Cooter, Robert and Ulen, Thomas, «*Law and Economics, 6th edition*» (2016). Berkeley Law Books. Book 2. 555p.
5. Ejan Mackaay. *Law and Economics for Civil Law Systems. 2-th edition*» (2021). Edward Elgar publishing. 520p.
6. Штуца В.М. Концепція економічного підходу до права. *Актуальні проблеми політики*. 2005. Вип. 56. С. 59-60
7. Mercurio N., Medema S.G. *Economics and the Law: From Posner to Post-Modernism and Beyond*. 2<sup>nd</sup> ed. Princeton University Press, 2006.

**В. К. Колпаков**, доктор юридичних наук, професор,  
завідувач кафедри конституційного та адміністративного права  
Запорізького національного університету

**Є. В. Курінний**, доктор юридичних наук, професор,  
професор кафедри конституційного та адміністративного права  
Запорізького національного університету

**А. А. Шарая**, доктор юридичних наук, доцент,  
професор кафедри конституційного та адміністративного права  
Запорізького національного університету

### **АДМІНІСТРАТИВНА ПРОЦЕДУРА ОЦІНКИ ВПЛИВУ НА ДОВКІЛЛЯ ЯК НЕОБХІДНА ПЕРЕДУМОВА ЗАХИСТУ МОРСЬКОГО ПРОСТОРУ**

*У статті досліджено законодавчі вимоги до такої адміністративної процедури, як оцінка впливу на довкілля, яка є необхідною передумовою захисту морського простору. Вказано, що задля оптимального захисту морського простору на сучасному етапі законодавчо закріплено та обґрунтовано доцільність проведення такої адміністративної процедури, як процедура оцінки впливу на довкілля, яка є передумовою оптимального захисту морського простору у процесі життєдіяльності людства. Процес відбору та визначення обсягу робіт у процесі оцінки впливу на довкілля об'єднано в один етап для заохочення ефективного підходу до консультації та прийняття рішень з боку обов'язкових консультантів. Мету цього процесу можна звести до наступного: можливість дозволити адміністративному органу планування визначити потребу в проведенні оцінки впливу на довкілля, тобто потенційні значні наслідки; якщо оцінка впливу на довкілля необхідна, дозволити органу планування визначити обсяг, зміст та спрямованість цієї процедури.*

*Визначення обсягу оцінки впливу на довкілля – це процес, який здійснюється для визначення основних проблем, які необхідно вирішити за допомогою такої оцінки, базових досліджень, які слід провести, та методології, яку варто використовувати для оцінки їх значущості. Констатовано, що слід також враховувати ймовірні значні наслідки використання природних ресурсів, викиди забруднюючих речовин, створення незручностей та ліквідація відходів. Крім безпосередніх наслідків, оцінка має також охоплювати: непрямий вплив, вторинний, постійний чи тимчасовий, а також позитивні та негативні фактори.*

*Вказано, що під час обговорень, скринінгу та визначення обсягу робіт перед подачею заявки для проведення такої процедури будуть визначені ключові питання, які мають бути розглянуті в процесі оцінки впливу на довкілля. Зокрема заявник повинен ініціювати відповідні базові дослідження та розпочати зіставлення наявних даних відповідно до результатів цих процесів.*

*Ключові слова: адміністративна процедура, морський простір, захист від забруднення, охорона, вплив на довкілля.*

**V. K. Kolpakov, Ye. V. Kurinnyi, A. A. Sharaia. Administrative procedure for environmental impact assessment as a prerequisite for protecting maritime space**

*The article examines the legislative requirements for such an administrative procedure as environmental impact assessment, which is a prerequisite for the protection of maritime space. It is indicated that for the purpose of optimal protection of the maritime space at the present stage, the expediency of conducting such an administrative procedure as the environmental impact assessment procedure is legally fixed and substantiated, which is a prerequisite for optimal protection of the maritime space in the course of human activity. The process of selection and scoping of work in the environmental impact assessment process is combined into a single stage to encourage an effective approach to consultation and decision-making by mandatory consultants. The purpose of this process can be summarised as follows: to enable the administrative planning authority to determine whether an environmental impact assessment is required, i.e. whether there are potential significant effects; and, if an environmental impact assessment is required, to enable the planning authority to determine the scope, content and focus of the procedure.*

*Scoping an environmental impact assessment is a process that is carried out to determine the main issues to be addressed by such an assessment, the baseline studies to be carried out and the methodology to be used to assess their significance. It is stated that the likely significant impacts on natural resources, pollutant emissions, inconvenience and waste management should also be taken into account. In addition to direct effects, the assessment should also cover indirect, secondary, permanent or temporary impacts, as well as positive and negative factors.*

*It is stated that during discussions, screening and scoping prior to submitting an application for such a procedure, the key issues to be considered in the environmental impact assessment process will be identified. In particular, the applicant should initiate relevant baseline studies and start comparing available data in accordance with the results of these processes.*

*Key words: administrative procedure, maritime space, pollution protection, protection, environmental impact.*

Важливим етапом в розвитку України як демократичної та правової держави є закріплення в чинному законодавстві нормотворчих та правозастосовних адміністративних процедур, головним завданням яких є упорядкування діяльності органів державної влади, місцевого самоврядування, їх службових і посадових осіб, а також інших суб'єктів адміністративних правовідносин, що є одним із головних факторів підвищення ефективності та якості роботи органів державної влади щодо забезпечення належного і регламентованого виконання ними своїх завдань і функцій.

Адміністративна процедура має стати тим єдиним механізмом, який забезпечить в нашій країні систему послідовної реалізації та захисту приватними особами своїх прав і свобод та стане дієвим засобом протидії суб'єктивізму та свавілля з боку посадових та службових осіб органів державної влади при прийнятті адміністративних рішень [1].

Тривалий час вітчизняне адміністративне право було орієнтовано переважно на потреби держави, в той час як у країнах Європи воно було і залишається орієнтовано на права та інтереси приватних осіб, їх ефективний захист за допомогою юридичних процедур. В більшості європейських країнах адміністративні процедури вже інституалізовані, вироблені відповідні європейські стандарти правової регламентації загальної адміністративної процедури. Для нас це є безумовно позитивним моментом, оскільки з однієї сторони значно полегшує проведення аналізу і дослідження конкретних аспектів правового регулювання адміністративної процедури, але, з іншої сторони, і ускладнює, оскільки наше завдання не просто імпортувати норми європейських процедурних законів, а виписати власні норми, які будуть регулювати адміністративну процедуру, враховуючи особливості вітчизняної правової системи, стан і рівень правосвідомості наших громадян і органів державної влади в особі посадових та службових осіб, а також правову ідеологію суспільства.

Ратифікація Верховною Радою України та Європейським Парламентом в 2014 році Угоди про асоціацію між Україною та ЄС визначила якісно новий формат відносин між Україною та ЄС в напрямках: 1) поступової інтеграції України до ЄС; 2) стратегії розвитку України. Інтеграційні процеси, що зараз відбуваються в Україні, здійснюються з різною швидкістю, глибиною та комплексністю. Однак всі вони спрямовані на зближення законодавства України із законодавством Європейського Союзу. Як відомо, Угода про асоціацію включає в себе перелік зобов'язань, які стосуються: 1) процесу адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу через транспозицію (процес, що має на меті досягнення адаптації шляхом перенесення у національне законодавство норм *acquis* ЄС), та 2) процесу імплементації *acquis communautaire* [2].

З огляду на вищесказане, український Уряд активно розпочав реформи саме із сфери державного управління, оскільки його сучасний стан вимагає досить радикальної зміни пріоритетів саме у правовому регулюванні взаємовідносин між органами державної влади та громадянами. У відповідності до Стратегії реформування державного управління України на 2022-2025 роки пріоритетним є прийняття закону про адміністративну процедуру і поступове приведення окремих законів у відповідність з європейськими стандартами, а також перегляд існуючих адміністративних процедур у кожному органі виконавчої влади та органі місцевого самоврядування. Європейські стандарти належного адміністрування сформульовані в програмному документі SIGMA "Принципи державного управління", який містить систему принципів і критеріїв оцінки державного управління. Одним із визначальних критеріїв, оцінки фахівцями цієї Програми, ефективності функціонування загальної адміністративно-правової системи будь-якої країни є наявність і якість загального закону про адміністративну процедуру [3].

Закріплення на законодавчому рівні загальних принципів і правил адміністративної процедури сприятиме не тільки правовій визначеності у відносинах між адміністративним органом та приватними особами, але й надає додаткові гарантії приватним особам у разі, коли органи державної влади та органи місцевого самоврядування визначають їх права та обов'язки.

Верховна Рада України прийняла Закон України «Про адміністративну процедуру» 17.02.2022 року, однак *de jure* він «запрацює» лише наприкінці 2023 року через зміст прикінцевих та перехідних положень, в яких прямо зазначається момент набрання чинності цим законом. Виникає казусна ситуація: *de facto* закон прийнятий, однак механізм його реалізації обмежений настанням конкретного строку з якого закон набуде чинності. Вважаємо, що питання легітимації адміністративної процедури є відкритим.

Закон встановлює єдині принципи і правила розгляду адміністративних справ із закріпленням можливості застосування спеціального регулювання для окремих категорій адміністративних справ. Проаналізувавши його положення, вважаємо, що питання уніфікованого характеру адміністративної процедури залишилося невирішеним, оскільки в нормативній моделі адміністративної процедури не закріплені положення про найбільш поширені види адміністративних проваджень, які виникають в правозастосовній діяльності адміністративних органів у відносинах з приватними особами.

Тому одним із принципово важливих питань для адміністративної науки наразі залишається розроблення основоположних концептуальних основ для удосконалення правового регулювання адміністративної процедури та формування уніфікованих положень для різних видів адміністративних проваджень, які повинні функціонувати в рамках єдиної моделі адміністративної процедури.



Задля оптимального захисту морського простору на сучасному етапі законодавчо закріплено та обґрунтовано доцільність проведення такої адміністративної процедури, як процедура оцінки впливу на довкілля, яка є передумовою оптимального захисту морського простору у процесі життєдіяльності людства.

Процес відбору та визначення обсягу робіт у процесі оцінки впливу на довкілля об'єднано в один етап для заохочення ефективного підходу до консультацій та прийняття рішень з боку обов'язкових консультантів. Мету цього процесу можна звести до наступного: можливість дозволити адміністративному органу планування визначити потребу в проведенні оцінки впливу на довкілля, тобто потенційні значні наслідки; якщо оцінка впливу на довкілля необхідна, дозволити органу планування визначити обсяг, зміст та спрямованість цієї процедури.

Визначення обсягу оцінки впливу на довкілля – це процес, який здійснюється для визначення основних проблем, які необхідно вирішити за допомогою такої оцінки, базових досліджень, які слід провести, та методології, яку варто використовувати для оцінки їх значущості [4].

Слід також враховувати ймовірні значні наслідки використання природних ресурсів, викиди забруднюючих речовин, створення незручностей та ліквідація відходів.

Крім безпосередніх наслідків, оцінка має також охоплювати: непрямий вплив, вторинний, постійний чи тимчасовий, а також позитивні та негативні фактори.

Варто вказати, що під час обговорень, скринінгу та визначення обсягу робіт перед подачею заявки для проведення такої процедури будуть визначені ключові питання, які мають бути розглянуті в процесі оцінки впливу на довкілля. Зокрема заявник повинен ініціювати відповідні базові дослідження та розпочати зіставлення наявних даних відповідно до результатів цих процесів.

Ключовими вимогами до кожного аспекту процесу оцінки впливу на довкілля є:

1) підтвердження характеру пропозиції, включаючи будь-які альтернативи, що розглядаються;  
2) Визначення діапазону ключових ймовірних впливів на навколишнє середовище з посиланням на масштабні реакції;

3) Визначення питання, якою мірою ці ефекти необхідно досліджувати;

4) Визначення та узгодження методології, яка буде використовуватися;

5) Визначення доступності даних та подальшого збору даних;

6) Встановлення індикативного порогу та значущих критеріїв, які будуть використовуватися при оцінці впливів;

7) Визначення широких заходів щодо пом'якшення наслідків тощо.

При розгляді екологічних наслідків конкретного проекту враховується також вплив пом'якшувальних заходів, які є невід'ємною частиною пропозиції. Заявник повинен узагальнити джерело та зміст відповідної заявки на визначення обсягу як основу для подальшої оцінки. Надання результатів визначення обсягу дозволяє простежити чіткий прогрес по етапах оцінки впливу на довкілля і надає засоби для систематичного викладу структури висновку [5].

Метою базових досліджень, які проводяться в процесі оцінки є визначення та опис умов навколишнього середовища, на тлі яких будь-які зміни, зокрема запропонована розробка, що є предметом оцінки, можуть бути виміряні, передбачені або оцінені. Без адекватного базового рівня не буде достатньої бази для визначення наслідків пропозиції. Необхідно чітко вказати, яким чином була отримана характеристика базового середовища для проблем, які спочатку були визначені як такі, що можуть призвести до значного негативного екологічного ефекту.

Оцінка впливу забудови на навколишнє середовище є основним напрямком оцінки, і тому методи, що використовуються для прогнозування та оцінки впливу, мають вирішальне значення. Тому результати оцінки повинні бути викладені в чіткій і структурованій формі, щоб прояснити, як були прийняті рішення. Важливо, щоб використовувався послідовний підхід до термінології, оскільки часто виникає плутанина щодо різниці між впливом і ефектом. Використання цих термінів має бути чітко пояснено у кожному звіті.

Впливи повинні бути описані та охарактеризовані таким чином, щоб можна було визначити значимість ефектів на основі частоти, тривалості, оборотності та ймовірності настання впливу. Крім того, оптимальною практикою вважається кількісна оцінка всіх впливів, де це можливо.

Розглядаючи характер впливу, оцінка повинна враховувати, чи є кожен з них:

1) прямим – виникає в результаті самої пропозиції (наприклад, зміни якості води, або земельних ділянок, зайнятих для будівництва наземної інфраструктури);

2) непрямим - виникають у зв'язку з наслідками, пов'язаними із заходами, необхідними для розміщення пропозиції (наприклад, земля, взята для посадки, необхідна для перевірки нового об'єкта);

3) вторинними/індукованими – виникають у результаті розвитку або викликані пропозицією;

4) короткостроковими, середньостроковими або довгостроковими - тривалість ефектів, коли короткострокові можуть бути менше одного року, середньострокові - від одного до п'яти років і довгострокові - понад п'ять років;

5) постійними або тимчасовими – незалежно від того, чи є зміна оборотною чи незворотною, враховуючи заходи щодо пом'якшення наслідків, чи ефект є обмеженим терміном дії;

- б) позитивними чи негативними – чи є наслідки корисними чи шкідливими;
- 7) кумулятивними – виникають внаслідок комбінованої дії цілого ряду ефектів.

Крім того доцільно прийняти ряд визначень для оцінки прогнозованої величини впливів на кожен з критеріїв: високий, середній, низький.

Прогнозування та опис впливу на довкілля є законодавчою вимогою і має бути включено до висновку. Однією з головних цілей висновку є чітке визначення наслідків пропозиції. Як мінімум, компетентні органи повинні забезпечити, щоб у висновку було описано:

а) чутливість екологічного ресурсу; б) величина зміни; в) ймовірність виникнення впливів; г) достовірність, з якою були виявлені впливи; д) порівняння з тим, що відбудеться в майбутньому; е) значимість впливів, що ґрунтуються на факторах тощо.

Після того, як масштаби впливів визначені, необхідно оцінити впливи, щоб можна було визначити їх значимість. Доцільно значимість зафіксувати, використовуючи запропоновані вище критерії. Всі ризики і невизначеності, пов'язані з пропозицією, мають бути повністю враховані в процесі кожної оцінки. Тільки після того, як це буде зроблено, планувальники зможуть отримати надійні оцінки витрат і вигод від кожного варіанту.

Крім того варто застосовувати так звані заходи пом'якшення наслідків. Це означає зменшення або усунення впливу проекту на навколишнє середовище. Ініціювання заходів щодо пом'якшення наслідків є однією з основних переваг проведення оцінки впливу на довкілля.

Заходи щодо пом'якшення наслідків є найбільш успішними, коли вони розглядаються з самого початку проекту, а не як рішення виявленої проблеми на пізній стадії. Це може дозволити проектуванню об'єкта включати рішення потенційних екологічних проблем. Таким чином, заходи щодо пом'якшення наслідків слід розглядати з самого початку проекту, і обговорення відповідних заходів щодо пом'якшення наслідків, ймовірно, продовжуватиметься після подання висновку у міру узгодження умов планування. Відповідний фахівець, який оцінив наслідки, зазвичай пропонує заходи щодо пом'якшення наслідків.

Пом'якшення наслідків може набувати різних форм, включаючи, в порядку найкращої практики, по-перше:

1) Уникнення – це вимагатиме розробки проекту або вибору місця, щоб уникнути будь-якого впливу на навколишнє середовище.

2) Зменшення – це може бути досягнуто шляхом додавання заходів пом'якшення наслідків, таких як об'єднання, скринінг або застосування технології зменшення.

3) Компенсація – якщо наслідки були неминучими, цей метод може бути використаний і може включати поліпшення пов'язаної з цим екологічної проблеми, наприклад, пересадження вирубаного ділянки в альтернативному місці.

4) Рекультивация – цей варіант передбачає очищення та відновлення території, де вплив на навколишнє середовище неминучий.

5) Доопрацювання – цей метод має на увазі поліпшення ділянки за межами існуючого базового рівня.

Заходи щодо пом'якшення наслідків для об'єкта будуть дуже специфічними для кожної розробки. Рекомендується, щоб розробник надав детальну інформацію про кожен із заходів пом'якшення наслідків, у тому числі, що пропонується, де і коли він буде запропонований, тривалість заходу, наскільки ефективними будуть заходи та відповідальність за моніторинг цього заходу. Крім того, будь-яка невідзначеність в ефективності заходів повинна бути відзначена у висновку. При розгляді питання про пом'якшення наслідків слід враховувати «проектне» пом'якшення та пом'якшення наслідків для конкретного місця.

Після подання Екологічної заяви відповідний орган планування зобов'язаний взяти до уваги екологічну інформацію, щоб прийняти рішення про те, продовжувати чи ні. Екологічна інформація може бути у формі коментарів від законодавчих консультантів, громадськості та інших організацій. Відповідний орган планування повинен визначити заявку на планування. Після цього відповідний орган планування повинен проінформувати заявника та уповноважених осіб, з якими проводяться консультації, про рішення та подальші умови. Громадськість також повинна бути проінформована шляхом публікації повідомлення в ЗМІ. Заява повинна бути розміщена у вільному доступі з деталізацією,

Варто вказати, що наприклад британський режим ліцензування відповідно до частини 4 Закону про морський і прибережний доступ 2009 року значною мірою замінює ряд попередніх регуляторних режимів, включаючи ті, що підпадають під дію таких режимів (частина 2 Закону про захист узбережжя 1949 р.; частина 2 Закону про захист харчових продуктів і навколишнього середовища 1985 р.; Положення про оцінку впливу на навколишнє середовище та природні середовища існування (видобуток корисних копалин шляхом морського днопоглиблення) (Англія та Північна Ірландія) 2007 р.) [6].

Директива про оцінку впливу на навколишнє середовище встановлює процедуру, якої необхідно дотримуватися для певних типів проектів, перш ніж вони можуть отримати «згоду на розробку». Ця процедура, відома як оцінка впливу на навколишнє середовище, є засобом систематичного об'єднання оцінки ймовірного значного впливу проекту на навколишнє середовище. Це допомагає гарантувати, що громадськість

та відповідний компетентний орган належним чином розуміють важливість прогнозованих наслідків та можливості їх зменшення, перш ніж вони приймуть своє рішення.

До квітня 2011 року відповідні Положення, які транспонували вимоги Директиви з оцінки впливу на довкілля у законодавство Великої Британії, включали:

- Положення про морські роботи (оцінка впливу на навколишнє середовище) 2007 р. (зі змінами) (MWR);
- Положення про оцінку впливу на навколишнє середовище та природні середовища існування (видобуток корисних копалин шляхом морського днопоглиблення) (Англія та Північна Ірландія) 2007 р.;
- Положення про планування міст і сіл (оцінка впливу на навколишнє середовище) (Англія та Уельс) 1999 р.;
- Планування інфраструктури (оцінка впливу на навколишнє середовище) Положення 2009 року.

Перші два нормативні акти місцями посилаються на попередні регуляторні системи, що контролюють морську діяльність, і їхні вимоги викликані заявками, поданими на отримання цих дозволів. Поправки до цих нормативних актів були внесені та набули чинності у квітні 2011 року відповідно до Правил морських робіт (оцінка впливу на навколишнє середовище) 2011 року, так що правила тепер посилаються та застосовуються до морських ліцензій.

Внесення змін до нормативно-правових актів дозволило впорядкувати процес регулювання, об'єднати родовища, навігаційну діяльність і портові роботи, днопоглиблення морських корисних копалин. Положення про оцінку впливу на навколишнє середовище та природні середовища існування (видобуток корисних копалин шляхом морського днопоглиблення) (Англія та Північна Ірландія) 2007 року скасовано поправками до MWR 2011 року.

У Директиві з оцінки впливу на довкілля зазначено, що вплив проєкту на навколишнє середовище має бути оцінений з метою врахування занепокоєння щодо захисту здоров'я людей, сприяння за допомогою кращого навколишнього середовища якості життя, забезпечення збереження різноманіття видів та підтримання репродуктивної здатності екосистеми як основного ресурсу для життя.

Чи потрібна оцінка впливу на довкілля для конкретного проєкту, залежатиме від його типу, масштабу, місця розташування та потенційного впливу на навколишнє середовище, включаючи, зокрема, будь-які охоронювані середовища існування.

Підсумовуючи варто вказати, що найкраща світова практика підтверджує доцільність та необхідність проведення оцінки впливу на довкілля, а також впровадження цієї адміністративної процедури є необхідним заходом у процесі захисту морського простору та є оптимальним підходом для кращого контролю за забрудненням морського простору.

#### Список використаних джерел:

1. Adamiak B., Borkowski J. Postępowanie administracyjne i sądownoadministracyjne : Wyd. 12. Warszawa : LexisNexis Polska, 2014. 609 s.
2. Kędziora R. Ogólne postępowanie administracyjne. Warszawa: C.H.Beck, Wydanie 5. 2017. 400 s.
3. Маркова О.О. Концептуальні основи правового регулювання адміністративної процедури: порівняльно-правовий аспект»: монографія. Суми : Університетська книга, 2022. 368 с.
4. Borkowski J., Adamiak B. Postępowanie administracyjne i sądownoadministracyjne. Warszawa : Lexis Nexis, 2013. 880 s.
5. Зіллер Ж. Політико-адміністративні системи країн ЄС : порівняльний аналіз / пер. з фр. В. Ховхуна. Київ : Основи, 1996. 420 с.
6. Bell J. Contemporary Administrative Law. URL. <https://www.law.cam.ac.uk/press/news/2022/03/contemporary-french-administrative-law>
7. Relations entre le public et l'administration. Légifrance. URL: <https://www.legifrance.gouv.fr/codes/id/LEGITEXT000031366350/>

**К. В. Мануїлова**, кандидат юридичних наук, доцент,  
доцент кафедри міжнародного та європейського права  
Національного університету «Одеська юридична академія»

**О. Ю. Цибульська**, кандидат юридичних наук, доцент,  
доцент кафедри міжнародного та європейського права  
Національного університету «Одеська юридична академія»

## ПРОБЛЕМИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ ЗАПРОВАДЖЕННЯ ТРАСТІВ У КОНТИНЕНТАЛЬНОМУ ПРАВІ

*У статті розглядаються перспективи та проблеми введення трасту у континентальні юрисдикції, як змішані, так і суто цивільно-правові. У ній аналізуються різні способи, прийняті цими юрисдикціями для рецесії подвійного права власності на трастову власність за загальним правом у цивільно-правові системи власності, де право власності є абсолютним.*

*Підкреслюється, що траст у загальному праві набув значного поширення. Він виконує різноманітні функції і широко використовується для цілей оподаткування та комерційної діяльності. Саме через значущість трасту у комерції низка континентальних юрисдикцій запровадили траст у свої правові системи. Стверджується, що хоча траст і вважається продуктом часткової власності, його впровадження в цивільні юрисдикції можливе і необхідне, зокрема, з розвитком міжнародних фінансів та інвестицій. Успішний досвід законодавства та практики цих юрисдикцій проливає світло на внесення змін й до українського законодавства, особливо в частині регулювання права власності на трастову власність.*

*У статті коротко представлено практику кількох юрисдикцій, як змішаних, і суто цивільних систем. Вони можуть продемонструвати основні заходи щодо введення трастів, широко вжитих у цивільно-правових системах, – відкрите чи відносно обережне ставлення.*

*Звернено увагу, що в умовах сучасного глобального економічного ринку як системи загального права, так і системи континентального права мають стимули для усунення перешкод та розвитку довірчого бізнесу. З метою уніфікації правового регулювання трастових відносин в 1984 році Гаазька конференція з міжнародного приватного права прийняла Конвенцію про право, що застосовується до трастів, та про їх визнання. В Конвенції зроблено спробу більшої нейтральності системного пояснення трасту: «Термін «траст» відноситься до правових відносин, що створюються – *inter vivos* або після смерті – особою, яка засновує траст, коли активи передаються під контроль довірчого керуючого на користь будь-якої особи – бенефіціара чи певної мети». Гаазька конвенція про трасти певною мірою стимулювала запровадження трастів в державах континентального права, принаймні, для держав, які розглядають можливість ратифікації Конвенції.*

*Ключові слова: траст, фідучіарні відносини, фідучія, загальне право, континентальне право, Гаазька конвенція про право, що застосовується до трастів, та про їх визнання, рецесія.*

### **K. V. Manuilova, O. Yu. Tsybulska. Problems and prospects of the implementation of trusts in continental law**

*The article examines the prospects and problems of introducing a trust in continental jurisdictions, both mixed and purely civil. It analyzes the various methods adopted by these jurisdictions for obtaining dual ownership of common law property in a civil property system where ownership is absolute.*

*It is emphasized that the trust in common law has gained significant popularity. It selects a variety of features and is widely used for taxation and commercial purposes. It is because of the importance of the trust in commerce that a number of continental jurisdictions have introduced the trust into their legal systems. It is argued that the trust wants and is a product of partial ownership, its implementation in civil jurisdiction is possible and necessary, in particular, with the development of international finance and investment. The successful experience of legislation and practice of these jurisdictions sheds light on the introduction of changes to Ukrainian legislation, especially in the area of property ownership regulation.*

*The article briefly presents the practice of several jurisdictions, both mixed and purely civil systems. They can demonstrate the basic arrangements for the introduction of trusts widely used in civil law systems - open or strictly cautious.*

*Attention is drawn to the fact that in the conditions of the modern global economic market, both the common law system and the continental law system have incentives to remove obstacles and develop trust business. In order to unify the legal regulation of trust relations in 1984, the Hague Conference on Private International Law adopted the Convention on the Law Applicable to Trusts and Their Recognition. The Convention attempts a more or less neutral system belt of trust: «The term «trust» ideally refers to the legal relationship created – *inter vivos* after or after death – by the person who establishes the trust, when the assets are transferred to the control of the trust management at the exit of any person – a beneficiary or a specific purpose». The Hague Trust Convention has to some extent stimulated the introduction of trusts in continental law states, at least for states considering ratification of the Convention.*

*Key words: trust, fiduciary relations, fiducia, common law, continental law, The Hague Convention on the Law Applicable to Trusts and Their Recognition, reception.*



Траст у загальному праві набув значного поширення. Він виконує різноманітні функції і широко використовується для цілей оподаткування та комерційної діяльності. Саме через значущість трасту у комерції низка континентальних юрисдикцій запровадили траст у свої правові системи.

Незважаючи на те, що траст був успішно впроваджений у низку суто цивільних законів у системах континентального права та змішаних юрисдикціях, між юристами континентального та загального права понад 100 років точилася дискусія про труднощі та можливість впровадження трасту у системах континентального права [1, с. 341]. Одна з думок, запропонованих під час недавніх дебатів, полягала в тому, що траст не може бути введений у континентальне право, оскільки розщеплення власності заборонено континентальними юрисдикціями. Іншими словами, траст «створює незручності для тих, хто звик до цивільних систем власності, оскільки вони, здається, спираються на властивий загальному праву поділ законної та справедливої власності» [2, с. 132].

**Мета статті** – розглянути перспективи та проблеми введення трасту у континентальні юрисдикції, як змішані, так і суто цивільно-правові. У ній аналізуються різні способи, прийняті цими юрисдикціями для рецепції подвійного права власності на трастову власність за загальним правом у цивільно-правові системи власності, де право власності є абсолютним. Успішний досвід законодавства та практики цих юрисдикцій проливає світло на внесення змін й до українського законодавства, особливо в частині регулювання права власності на трастову власність.

У континентальному праві право власності є одночасно безстроковим та винятковим. Відповідно до ст. 544 Цивільного кодексу Франції (1804 р.), який вважається найбільш відомою моделлю системи цивільного права сучасності, право власності включає повноту тріаду трьох видів прав на річ: *usus* – право користування річчю, *fructus* – право користування її плодами і *abusus* – право її знищення або відчуження [3, с. 313]. Усі ці права мають належати одній особі чи групі осіб щодо будь-якої конкретної речі. «Лише одна особа чи група осіб може бути власником речі будь-якої миті часу». Тому дроблення чи розчленування майна у загальному праві не знаходить місця у системах континентального права [4, с. 225]. Як стверджував Паскаль, «через свою юридичну структуру – поділ законних і справедливих титулів, – траст не вписується в симетрію цивільної правової системи» [5, с. 557]. Не було можливості поділити законну та справедливу власність на майно, і визнання дійсності трасту було б порушенням *ordre public* [5, с. 557]. Тому спочатку запровадження трасту у цивільних юрисдикціях викликало опір, що пов'язано з гострим усвідомленням труднощів. Як сказав професор Кантін Кумін (Cantin Cumyn): «Навіть якщо країни цивільного права, що виявляють інтерес до трасту, не збираються відтворювати всі його межі та розгалуження, очевидно, що його повсюдне поширення приводить у замішання юристів, які не є «юристами загального права» [6, с. 10-11].

Ще одна проблема, з якою стикається система континентального права, може полягати у дії *numerus clausus* у цивільних юрисдикціях. На думку професора Фретчера, це може стати найсерйознішою доктринальною перешкодою для сприйняття трасту у цивільному праві. *Numerus clausus* є одним із основних принципів цивільного права. Він полягає у тому, що закон знає лише певний перелік речових прав. «Перелік таких прав та інтересів не може бути розширений за межі того закритого переліку, який міститься в Кодексі, і тому не можлива ресстрація прав щодо землі чи іншого майна, які не відповідають чи не потрапляють до *numerus clausus* (закритий перелік речових прав)» [1, с. 344].

Принцип *numerus clausus* одностає прийнятий у низці систем цивільних кодексів, заснованих на римському праві, таких як Французький цивільний кодекс (1804 р.), Австрійський кодекс 1811 р., Німецьке цивільне укладення 1901 р., Швейцарський кодекс 1907 р. Очевидно, що факт наявності у кожного з довірчих власників та вигодонабувачів свого інтересу не вписується в *numerus clausus*, що засновано на праві власності на майно та права на майно іншого. У результаті принцип *numerus clausus* протягом двох століть залишав незрозумілим питання про те, як суди континентальних держав мають кваліфікувати та розглядати стновище довірчого власника та вигодонабувача, коли вони стикалися з колізіями трастів із іноземних країн загального права [1, с. 344].

З іншого боку, якщо континентальна юрисдикція вирішить законодавчо створити інститут трасту, то принцип *numerus clausus* не викликає серйозних труднощів. Реальна проблема полягає в тому, що важко змиритися з тим, що одна особа контролює активи, які не призначені виключно для її блага, а в деяких випадках взагалі не призначені для неї [3, с. 332]. У системі континентального права глибоко вкоренилося уявлення про те, що, оскільки власник повинен мати абсолютне право власності, «легко приймається або, принаймні, стає більш терпимою ідея про те, що особа, яка є титульним власником («*titulaire*») речі, повинна мати можливість розпоряджатися нею на свій розсуд, а значить, у своїх власних інтересах» [3, с. 332]. У результаті виникла суперечка про те, що траст є обмеженням на відчуження і його важко ввести в цивільне законодавство. Цей аргумент про складність введення трастів «є дискусійним моментом, зосередженим швидше на концептуальному мисленні та вираженні, ніж на чому-небудь ще» [1, с. 343].

У зв'язку з цими труднощами постає питання про переваги трасту для континентальних юрисдикцій, а саме про необхідність запровадження трасту в систему цивільної власності. Зокрема, у ситуаціях, коли видається, що більшість того, що робиться за допомогою трастів, могла б бути зроблена за допомогою договорів. Справді, лорд-президент Інгліс свого часу стверджував у шотландському суді, що «траст – це договір,

який складається з двох номінальних договорів – депозиту та мандату» [9, с. 700]. Однак варто зауважити, що це пояснення виявляється недостатнім, коли ми помічасмо, що майно, яке знаходиться в трасті, не може бути заарештовано особистими кредиторами довірчих власників.

Якщо власник трастової власності стає банкрутом, то трастова власність недоступна для його кредиторів. Інакше кажучи, відмінність трасту від договору у тому, що траст може забезпечити захист від кредиторів, тоді як договір цього зробити неспроможний. Таким чином, внаслідок цієї істотної переваги перед договірними відносинами, а також інших переваг трасту, таких як його гнучкість і цінність у комерції, незважаючи на наявні труднощі, вважаємо доцільним інкорпорування трасту в континентальні юрисдикції.

Траст не тільки є необхідним інструментом для залучення міжнародних інвестицій та фінансового бізнесу континентальних країн, але й виступає як універсальний юридичний інструмент, що відіграє значну роль на міжнародному ринку. Його використання в комерційних цілях може здійснюватися в різних формах, включаючи інвестиційні трасти, пенсійні трасти, трасти сек'юритизації та багато інших. В останні роки посилюється конкуренція між юрисдикціями за залучення інвестиційного та трастового бізнесу на міжнародній основі. Зростаюче значення транскордонних угод вказує на значущість імплементації трасту у континентальних юрисдикціях та створення правових інститутів, які мають характеристики трасту. Справді, з часом законодавство про трасти поступово лібералізувалося, що дозволило ширше використовувати траст.

Після розгляду труднощів та необхідності введення трастів у континентальних юрисдикціях постає питання про те, чи можливе на практиці введення трасту у континентальне право.

Вважаємо, що, незважаючи на існування відмінностей між правом власності у загальному праві та правом власності у континентальному праві, введення трасту у континентальне право можливе, і підтвердження цьому можна знайти як у теорії, так і на практиці.

З суто теоретичної точки зору, ідентичні характеристики власності не потрібні. Формулювання, тобто концепція подвійного права власності або засобів правового захисту не має значення. Загальноприйнято, що доти, доки наслідки трасту практично схожі з наслідками трасту загального права, цивільна «юрисдикція, що позначає певний інститут як траст, необов'язково означає, що це інститут ідентичний чи схожий із трастом загального права» [10, с. 286]. Наприклад, «обов'язки, що покладаються на довірчих власників в англо-американській та цивільній системах, насправді дивно схожі... [Таким чином] немає необхідності постулювати спеціальний засіб правового захисту, призначений лише для порушення «справедливих обов'язків» [11, с. 17]. Щоб адаптувати трастове право до континентальної системи, необхідно поставити запитання: які аспекти англійського трастового права, що стосуються власності та зобов'язання є невід'ємною частиною трасту. Тоні Оноре вважає, що «[траст] завжди передбачає поділ між управлінням/адміністрацією та користю/наолодою» [11, с. 11]. Ідея роздільних фондів та поділу управління та користування не обмежується системами загального права. Вона визнається й іншими правовими системами, наприклад, «пекулієм (*peculium*) римського права, спадщиною (*patrimoine d'affectation*) французького права, особливими активами (*Sondervermögen*) німецького права» [11, с. 18].

Насправді трасти і трастове законодавство зустрічаються у багатьох континентальних юрисдикціях, включаючи як змішані, і суто цивільно-правові системи [7, с. 333]. Найстарішою змішаною юрисдикцією, у якій було прийнято термін «траст», є Шотландія, датована XVII століттям. У XIX столітті трасти поступово з'явилися й інших змішаних юрисдикціях, як-от Південна Африка, Квебек і Шрі-Ланка. Луїзіана пішла за введенням трастів у 1920-1930-х роках. У цей час трасти були введені і в низці країн цивільного права, починаючи з країн Латинської Америки: наприклад, у Колумбії (1923), Панамі (1925), Чилі (1925), Мексиці (1926), Болівії (1928), Перу (1931), Коста-Ріка (1936), Венесуела (1940), Нікарагуа (1940), Гватемала (1946), Еквадор (1948) та Гондурас (1950).

В Азії трест був вперше запозичений в Японії в 1922 році. Потім він був запроваджений у Південній Кореї у 1961 році, а значно пізніше – на Тайвані у 1996 році та у материковому Китаї у 2001 році. Перші випадки використання трастів у цих юрисдикціях були пов'язані з передачею власності всередині сім'ї у межах спадкового чи шлюбного права [6, с. 11-12], в той час як «привабливість сімейного або спадкового трасту різко знижується в країнах континентальної Європи через обов'язкові рамки, в які в цих юрисдикціях укладаються акти передачі спадкових прав за безоплатним титулом» [6, с. 12].

Таким чином, у порівнянні з південноамериканськими та азіатськими країнами європейські юрисдикції виглядають обережнішими і навіть ворожішими щодо рецепції трасту. У континентальній Європі до початку XXI століття траст практично ігнорувався, за винятком Ліхтенштейна, який прийняв траст у 1926 році. Після тривалого періоду суперечок Люксембург у 1983 році запровадив фідучіарний договір, а Франція у 2007 році ухвалила законодавство, що передбачає створення фідучії – трасту або, принаймні, трастоподібної структури.

Найбільший інтерес європейських громадян викликають трасти, що виникають у контексті ділових відносин.

Континентальні юрисдикції, як чисті, так і змішані, прагнули поліпшити свої можливості у торгівлі з юрисдикціями загального права і навіть конкурувати із ними. Безперечно, в умовах сучасного глобального економічного ринку як системи загального права, так і системи континентального права мають стимули для усунення перешкод та розвитку довірчого бізнесу.

І насправді, і УНІДРУА, і Гаазька конференція з міжнародного приватного права робили спроби впровадити траст у континентальні юрисдикції. Так, в 1984 році делегати Гаазької конференції з 26 країн-учасниць зібралися на п'ятнадцяту сесію та обговорили питання щодо розробки Конвенції про визнання трасту. За підсумками конференції було опубліковано Гаазьку конвенцію про право, що застосовується до трастів, та про їх визнання (далі – Гаазька конвенція про трасти). Вона представляє особливий інтерес для юристів-компаративістів, оскільки в ній зроблено спробу більш-менш нейтрального системного пояснення трасту: «Термін «траст» відноситься до правових відносин, що створюються – *inter vivos* або після смерті – особою, яка засновує траст, коли активи передаються під контроль довірчого керуючого на користь будь-якої особи – бенефіціара чи певної мети» [12]. Гаазька конвенція про трасти певною мірою стимулювала запровадження трастів, принаймні, для держав, які розглядають можливість ратифікації Конвенції.

Законодавство про трасти у континентальних юрисдикціях та норми міжнародної практики свідчать про можливість запровадження трасту у континентальне цивільне право. Зокрема, з розвитком міжнародної торгівлі та комерції траст було введено до цивільних юрисдикцій, які не мають англійських традицій права справедливості. Безперечно, незважаючи на те, що в цивільних системах власності право власності розглядається як абсолютне та неподільне, «подвійне право власності» загального права не повинно бути апріорною перешкодою для впровадження трастів в інші правові системи.

Низка країн цивільного права запровадила трасти у свої правові системи. Однак у різних юрисдикціях застосовуються різні методи запровадження трасту та тлумачення подвійного права власності, що ґрунтуються на власному законодавстві та правових традиціях.

#### Список використаних джерел:

1. Waters, Donovan W.M., Mark Gillen & Lionel Smith. *Waters' Law of Trusts in Canada*, 4th ed. Toronto: Carswell, 2012. 1552 p.
2. Chalmers J. Ownership of Trust Property in Scotland and Louisiana. In V. V. Palmer, & E. C. Reid (Eds.). *Mixed Jurisdictions Compared: Private Law in Louisiana and Scotland*. 2009. P. 132-45.
3. Matthews P. The compatibility of the trust with the civil law notion of property. In: *The Worlds of the Trust* / L. Smith (Ed.). 2013. P. 313-340.
4. Watkin T. G. *An Historical Introduction to Modern Civil Law*. Aldershot: Ashgate, 1999. 508 p.
5. Pascal, R. A. Some ABC's about trusts and us. *Louisiana Law Review*. 1952-1953. Vol. 13.
6. Cantin Cumyn M. Reflections regarding diversity of ways that the trust has been received or adapted in civil law countries. In: *Re-imagining the Trust: Trusts in Civil Law* / Lionel Smith, ed, Cambridge: Cambridge University Press, 2012.
7. Smith L. Trust and Patrimony. *Estates, Trusts and Pensions Journal*. 2009. Vol. 28. P. 332-354.
8. Aubry C. & Rau F.C. *Cours de droit civil francais d'apres la methode de Zachariae*, 4th ed. Paris: Marchal et Billard, 1873. Vol. 6, bk. 2, div. 1.
9. *Croskery v Gilmour's Trs* (1890). URL: <https://academic.oup.com/edinburgh-scholarship-online/book/35687/chapter-abstract/306909284?redirectedFrom=fulltext>
10. Fortin G. How the Province of Quebec Absorbs the Concept of the Trust. *Estates, Trusts & Pensions Journal*. 1999. Vol. 18. P. 280-287.
11. Honoré T. Trusts: The Inessentials. In: *Joshua Getzler & Edward Hector Burn, eds, Rationalizing Property, Equity, and Trusts: Essays in Honour of Edward Burn*. London: LexisNexis UK, 2003.
12. Гаазька конвенція про право, що застосовується до трасту, і визнання трастів від 1 липня 1985 р. // <http://www.hcch.net/upload/conventions/txt30en.pdf>.

**К. В. Головко**, д.ю.н., доцент, професор кафедри конституційного і адміністративного права юридичного факультету Національного авіаційного університету

### **ПРАВОВІ ЗАСАДИ РЕГУЛЮВАННЯ ВІРТУАЛЬНИХ АКТИВІВ: МІЖНАРОДНІ ПРАКТИКИ ТА РЕАЛІЇ**

*У статті проаналізовано правові засади регулювання віртуальних активів. Вказано, що підходи до класифікації віртуальних активів, які запропоновано сучасною спеціальною літературою, доцільно вказати, що в останні роки дослідниками запропоновано різні підходи до класифікації. Зокрема, досліджуючи досвід правового регулювання блокчейну, можна виокремити різні підходи до класифікації, які логічно обумовлені національними принципами державного регулювання, що полягають у різних ступенях урегульованості суспільних відносин. Констатовано, що регулювання віртуальних активів дозволить українським компаніям, що спеціалізуються на криптоактивах, офіційно працювати з банківською системою та капіталізувати свій бізнес у майбутньому.*

*Зроблено висновок, що віртуальні активи є нематеріальними благами, особливості обороту яких визначаються Цивільним кодексом України та цим Законом. Віртуальні активи можуть бути незабезпеченими або забезпеченими. Отже, вітчизняний законодавець пропонує класифікувати віртуальні активи на такі два типи, як забезпечені та незабезпечені. Звісно такий підхід до класифікації не забезпечує оптимального правового регулювання цієї сфери, оскільки не надає законодавцю належних інструментів для врегулювання відносин у сфері обороту віртуальних активів. Ринок віртуальних активів в Україні досить розвинений і має значні обороти навіть у світовому масштабі, проте більша його частина зосереджена в сірій зоні, що створює потенційні ризики як для держави, так і для бізнесу та користувачів. Верховна Рада прийняла за основу два законопроекти, згідно з якими віртуальні активи та цифровий контент належать до об'єктів цивільного права та підпадають під дію норм Цивільного кодексу України, а це означає, що нормативно-правові акти стануть основою для моделювання правового регулювання правових відносин між виконавцем та споживачем щодо надання цифрового контенту (цифрової послуги) на основі договору, сприятиме захисту прав осіб, яким надається цифровий контент або послуга.*

*Ключові слова: віртуальні активи, права особи, правове регулювання, криптовалюти, цифрова епоха.*

#### ***K. V. Holovko. Legal principles of regulation of virtual assets: international practices and realities***

*The article analyzes the legal basis for the regulation of virtual assets. It is indicated that the approaches to the classification of virtual assets, which are proposed by modern specialized literature, it is advisable to indicate that in recent years researchers have proposed different approaches to classification. In particular, studying the experience of legal regulation of blockchain, it is possible to single out different approaches to classification, which are logically determined by the national principles of state regulation, which consist in different degrees of regulation of social relations. It was stated that the regulation of virtual assets will allow Ukrainian companies specializing in crypto assets to officially work with the banking system and capitalize their business in the future.*

*It is concluded that virtual assets are intangible goods, the peculiarities of the turnover of which are determined by the Civil Code of Ukraine and this Law. Virtual assets can be unsecured or secured. So, the domestic legislator proposes to classify virtual assets into such two types as secured and unsecured. Of course, this approach to classification does not provide optimal legal regulation in this area, since it does not provide the legislator with proper tools to regulate relations in the field of virtual assets turnover. The virtual asset market in Ukraine is quite developed and has significant turnover even on a global scale, but most of it is concentrated in the gray zone, which creates potential risks for both the state and businesses and users. The Verkhovna Rada adopted as a basis two draft laws, according to which virtual assets and digital content belong to the objects of civil law and fall under the provisions of the Civil Code of Ukraine, which means that the regulations will become the basis for modeling the legal regulation of legal relations between the contractor and the consumer regarding the provision of digital content (digital service) on the basis of a contract, will contribute to the protection of the rights of individuals, to which digital content or service is provided.*

*Key words: virtual assets, individual rights, legal regulation, cryptocurrency, digital age.*

**Постановка проблеми.** Сфера віртуальних активів досить широка і включає всі типи даних та цифрового контенту, включаючи криптоактиви, такі як незмінні токени (NFT), облікові записи в соціальних мережах, медіафайли, віртуальні елементи в онлайн-іграх та імена доменів в Інтернеті.

Саме тому перш за все, необхідно розібратися, що саме означає поняття «віртуальні активи» в глобальному контексті. Якщо раніше це стосувалося лише опису криптовалют, то зараз віртуальними активами можна назвати активи, які відповідають наступним параметрам: має вираз з числовим значенням; вільно торгується на ринку; має чітку систему циркуляції та ідентифікації.



Зокрема у Законі України «Про віртуальні активи» віртуальний актив визначено, як нематеріальне благо, що є об'єктом цивільних прав, має вартість та виражене сукупністю даних в електронній формі. Існування та оборотоздатність віртуального активу забезпечується системою забезпечення обороту віртуальних активів. Віртуальний актив може посвідчувати майнові права, зокрема права вимоги на інші об'єкти цивільних прав [1].

Згідно наведеного нормативно-правового акта, віртуальні активи є нематеріальними благами, особливості обороту яких визначаються Цивільним кодексом України та цим Законом. Віртуальні активи можуть бути незабезпеченими або забезпеченими [1]. Отже, вітчизняний законодавець пропонує класифікувати віртуальні активи на такі два типи, як забезпечені та незабезпечені.

Звісно такий підхід до класифікації не забезпечує оптимального правового регулювання цієї сфери, «оскільки не надає законодавцю належних інструментів для врегулювання відносин у сфері обороту віртуальних активів» [2].

*Метою статті є аналіз правових засад регулювання віртуальних активів.*

**Виклад основного матеріалу.** Якщо проаналізувати підходи до класифікації віртуальних активів, які запропоновано сучасною спеціальною літературою, доцільно вказати, що в останні роки дослідниками запропоновано різні підходи до класифікації. Зокрема, досліджуючи досвід правового регулювання блокчейну, можна виокремити різні підходи до класифікації, які логічно обумовлені національними принципами державного регулювання, що полягають у різних ступенях урегульованості суспільних відносин.

Сучасні національні підходи до регулювання досліджуваної проблематики базуються на міжнародно-правових підходах до правового регулювання, а саме: Директиві 95/46/ЄС Європейського парламенту та Ради Європи від 24 жовтня 1995 року «Про захист фізичних осіб при обробці персональних даних і про вільне переміщення таких даних», рекомендаціях FATF, «Білої книги. Блокчейн у спрощені торгівлі» Комісії зі спрощення торгівлі та електронного бізнесу Європейської економічної комісії ООН, рекомендацій FATF, норми 4-ї Директиви (ЄС) 2015/849 «Про запобігання використанню фінансової системи для відмивання грошей та фінансування тероризму» та Регламенту (ЄС) 2015/847 «Про інформацію, що супроводжує грошові перекази», Багатосторонньої конвенції про виконання заходів, які стосуються угод про оподаткування, із метою протидії розмиванню бази оподаткування та виведенню прибутку з-під оподаткування, від 24 листопада 2016 року тощо.

Нормативно-правова база Франції виокремлює:

- 1) токени – нематеріальні цифрові активи, які включають права, що можуть бути випущені, зареєстровані, збережені й передані електронним шляхом, якщо вони не кваліфікуються як фінансові інструменти;
- 2) будь-яке цифрове представлення вартості, яке не випущено й не гарантується центральним банком або державним органом, не обов'язково прив'язано до законно встановленої валюти й не має юридичного статусу валюти або грошей, але приймається фізичними або юридичними особами в якості засобів обміну, які можуть передаватися, зберігатися й продаватися в електронному вигляді [3].

Варто вказати, що токени мають різні значення залежно від сектора та контексту, включаючи коди автентифікації та основні одиниці тексту для обробки природної мови (NLP).

DLT – це парадигма управління даними в розподілених базах даних. Він створює мережі, орієнтовані на конкретні правила для досягнення консенсусу щодо реплікації, обміну та синхронізації географічно розподілених даних [4]. Ці мережі можуть забезпечити платформу для створення та експлуатації додаткових рішень. DLT підтримується передовими криптографічними методами, які пояснюють префікс «крипто».

Слід зазначити, що, блокчейн є лише одним із багатьох способів реалізації DLT. Токени можуть існувати як частина реалізації DLT, відмінних від блокчейнів, таких як хешграф, який використовується в мережі Hedera Hashgraph [5].

Токен – це віртуальний актив, цифровий контент або віртуальний товар, який функціонує в мережі на основі DLT. Це еквівалент речі в Web3 [6]. Оскільки токен є певним активом, його можна класифікувати на такі типи токенів: взаємозамінні (FT) та незмінні (NFT). Залежно від контексту, один і той же актив може бути взаємозамінним або незмінним. Це залежить від згоди сторін щодо визначення об'єкта, включаючи ступінь його точності та розділення [7].

Законодавство Великобританії визначає три типи криптоактивів, зокрема:

- 1) обмінні токени, які не випускаються й не підтримуються центральним банком, але призначені для використання як засіб обміну;
- 2) сек'юритизовані токени, що мають характеристики цінних паперів, таких як акції, паї тощо;
- 3) службові (допоміжні) токени, які надають їхнім держателям доступ до певних можливостей (послуг тощо), але не надають прав, подібних до тих, що отримують власники сек'юритизованих токенів [8].

Наведена класифікація є вже загальноновизнаною та використовується ЄЦБ та Європейською комісією з крипто-активів, проте, звичайно, є певні труднощі у правозастосуванні, оскільки регулювання ринку віртуальних активів є складним і тривалим процесом.

В даний час багато юрисдикцій працюють над регулюванням цієї сфери, зокрема Швейцарія, Великобританія, США, Мальта, Ліхтенштейн та ін [9]. Кожен з цих підходів є цікавим, але повністю оптимальним

будь-який з них назвати неможливо. Оскільки потрібна адаптація до чинного законодавства України, тому варто обрати найкращі складові кожного з підходів, обраних різними країнами і виробити спосіб імплементації єдиного механізму до національного законодавства [10].

Знакове регулювання Європейського Союзу для більш гучного регулювання криптоактивів набирало чинності 30 грудня 2024 року. Регулювання щодо ринків криптоактивів (MiCA) було схвалено європейськими парламентаріями у квітні минулого року, що зробило ЄС першою юрисдикцією у світі, яка розробила оптимальну нормативну базу для регулювання віртуальних активів.

Зокрема, MiCA регулює випуск віртуальних активів та послуг, які не підпадають під дію вже існуючих правил щодо фінансових інструментів та фінансових продуктів, створюючи гармонізовану європейську нормативну базу. Він спеціально вводить загальноєвропейський режим ліцензування та нагляду для емітентів віртуальних активів, криптоплатформ та постачальників послуг віртуальних активів (CASP), включаючи біржові токени (такі як біткойн), корисні токени, токени, що посилаються на активи (ART) та токени електронних грошей (EMT). Положення набуло чинності 29 червня 2023 року, за винятком положень про ART та EMT, які набули чинності 30 червня 2024 року [11].

Для суб'єктів, які вже працюють у криптоактивах, були надані перехідні положення, щоб дозволити операторам адаптуватися до нового законодавства, на наступних умовах: 1) дисципліна публічних пропозицій криптоактивності (початкове розміщення монет або ICO), крім стейблкоїнів та токенів електронних грошей, не поширюється на ICO, укладених до 30 грудня 2024 року; 2) щодо віртуальних активів, відмінних від стейблкоїнів та токенів електронних грошей, які були допущені до торгівлі до 30 грудня 2024 року: а) дисципліна маркетингових комунікацій застосовується лише до тих, що опубліковані після 30 грудня 2024 року; б) до 31 грудня 2027 року оператори торгових платформ забезпечують підготовку, повідомлення та публікацію відповідно до правил, що біла книга (тобто документ, подібний до проспекту, передбачений для фінансових інструментів) щодо криптоактивів та буде підготовлена опублікована відповідно до правил, біла книга, яка буде оновлюватися пізніше; 3) постачальники послуг криптоактивності (CASP), які вже працювали відповідно до чинного законодавства до 30 грудня 2024 року, можуть продовжувати робити це до 1 липня 2026 року або до тих пір, поки дозвіл не буде виданий або відхилений відповідно до Регламенту; 4) емітенти стейблкоїнів, крім кредитних установ, які випустили токени, пов'язані з активами відповідно до чинного законодавства до 30 червня 2024 року, можуть продовжувати це робити до тих пір, поки їм буде надано або відмовлено в дозволі, за умови, що вони запитали дозвіл до 30 липня 2024 року. Держави-члени також можуть застосовувати спрощену процедуру для заявок на дозвіл, поданих у період з 30 грудня 2024 року по 1 липня 2026 року суб'єктами, які 30 грудня 2024 року були уповноважені надавати послуги криптоактивам відповідно до національного законодавства [11].

MiCA застосовується до віртуальних активів, таких як *glistablecoins*, токени електронних грошей та взаємозамінні токени, які не відносяться до цих двох категорій; проте, з іншого боку, коли криптоактив має право на фінансовий інструмент (наприклад, акції, облигації, акції взаємних фондів), MiCA не застосовується. Насправді, на відміну від США, де SEC намагалася звести криптоактиви до категорії фінансових інструментів, було чітко розрізнено дві сфери: 1) віртуальні активи, які можна класифікувати як фінансові інструменти та 2) інші віртуальні активи, які будуть регулюватися MiCA.

Варто нагадати, що в Україні становлення ринку віртуальних активів почалося з популяризації криптовалют у 2013 році проводяться перші конференції, потім відкрилися перші компанії. З 2015 по 2017 рік сформувалася певна ідеологічно орієнтована спільнота. У 2017 році почався глобальний розвиток сфери віртуальних активів.

В даний час оборот криптовалютного ринку, за неофіційними даними, становить сотні мільйонів гривень на добу. Потенціал України, як однієї з провідних країн у сфері віртуальних активів, величезний. А вже сьогодні, згідно з даними провідної аналітичної компанії Chainalysis, наша країна знаходиться на перших позиціях у світі за індексом використання криптоактивів серед населення.

Зокрема, ми маємо одну з найбільших у світі спільнот блокчейн-розробників і потужну криптоспільноту. Крім того Україна має високий рівень цифрової обізнаності населення (ми входимо в ТОП-5 за безготівковими розрахунками у світі), маємо якісну освітню інтелектуальну базу [12].

Водночас віртуальні активи стали зручними для використання українцями, адже у нас є низка обмежень у більш традиційних сферах. Наприклад, обмежені можливості для українців робити невеликі інвестиції (відсутній фондовий ринок, обмежений доступ до глобального ринку капіталу, а вхід на ринок нерухомості високий). Крім того, в нашій країні існують обмеження законодавства і банківської системи на міжнародні перекази.

17 грудня 2022 року у Верховній Раді зареєстрували законопроект № 6447, який передбачає внесення змін до Цивільного кодексу, зокрема, статей 115, 177, 179, які визначають серед інших об'єктів цивільних прав цифрові речі, їх сутність як суб'єкта цифрового середовища, який перебуває в обігу лише в цифровій формі, і щодо якого можуть виникати цивільні права та обов'язки, та окреслено коло цифрових речей, які є віртуальними активами [13].

У пояснювальній записці зазначається, що безперервний та повсякденний розвиток новітніх інформаційних технологій призвів до появи нових об'єктів цивільних прав, які є нематеріальними благами, що

існують виключно у цифровій формі та призначені для задоволення певних інтересів учасників цивільних правовідносин. Сьогодні такими об'єктами визначаються віртуальні активи, цифровий контент, онлайн-рахунки, гроші та цінні папери, які існують виключно в цифровій формі [14].

Здатність зазначених об'єктів цивільних прав задовольняти інтереси фізичних та юридичних осіб в умовах цифровізації суспільних відносин та залучення їх до майнового обороту в цифровому середовищі економічного розвитку зумовлює необхідність на законодавчому рівні визначення правової природи, правових засад функціонування правового режиму цих об'єктів та розробки ефективних правових механізмів обігу їх майна.

10.08.2023 наведений законопроект було прийнято, як і пов'язаний з ним законопроект № 6576. Цей документ вводить визначення «цифрової речі», яка перебуває в обігу лише у цифровому вигляді. До цифрових речей належать віртуальні активи, цифровий контент, онлайн-рахунки, гроші та цінні папери, які існують виключно в цифровій формі.

Положення пов'язаного Проекту Закону про цифровий контент та цифрові послуги № 6576 визначає сферу цивільних правовідносин, виділяє суб'єктивні та об'єктивні критерії відповідності цифрового контенту (послуг) умовам укладеного договору, встановлює правові наслідки ненадання цифрового контенту (послуг) за договором, а також невідповідності контенту (послуг). Крім того, визначаються підстави та правові наслідки відмови від договору, за яким надається цифровий контент (послуга).

Обидва закони були розроблені в рамках імплементації в національне законодавство актів інституцій Європейського Союзу відповідно до положень Угоди про асоціацію між Україною та ЄС.

Регулювання віртуальних активів дозволить українським компаніям, що спеціалізуються на криптоактивах, офіційно працювати з банківською системою та капіталізувати свій бізнес у майбутньому. Тому що на даний момент вартість їхнього бізнесу дорівнює нулю і де-юре його не існує в правовому просторі України. Тобто ні про які інвестиції, банківські кредити тощо йтися не може.

Якщо ми говоримо про криптовалютні проекти зі сфери послуг (крипто-біржі, гаманці), тобто не стартапи, а компанії, які вже створюють певний грошовий потік, працюють з грошима клієнтів і мають дохід, то питання легалізації бізнесу в них вже стоїть досить гостро.

Водночас можна зробити Україну привабливою для роботи іноземних компаній, що спеціалізуються на віртуальних активах, і таким чином залучити значні інвестиції. Це стане можливим, якщо ми зможемо запропонувати юрисдикцію, де буде зручно працювати з регулятором, буде запропоновано оптимальне оподаткування тощо.

Створення правового поля для роботи на ринку віртуальних активів є важливим і для реального сектору. Тобто не тільки для тих компаній, основним видом діяльності яких є віртуальні активи, а й реальний бізнес отримає правову базу для токенизації активів (інноваційний інструмент, який бізнес може використовувати у своїй діяльності, наприклад, у сфері нерухомості або програм лояльності тощо), а також можливість легально працювати та інвестувати у віртуальні активи (наприклад, вносити їх до статутного фонду).

При цьому фізичні особи матимуть можливість задекларувати свої доходи у віртуальних активах, захистити свій особистий капітал, свої інвестиції в криптовалюту від можливих зловживань або шахрайства [15].

**Висновки.** Отже, можна зробити висновок, що ринок віртуальних активів в Україні досить розвинений і має значні обороти навіть у світовому масштабі, проте більша його частина зосереджена в сірій зоні, що створює потенційні ризики як для держави, так і для бізнесу та користувачів.

Верховна Рада прийняла за основу два законопроекти, згідно з якими віртуальні активи та цифровий контент належать до об'єктів цивільного права та підпадають під дію норм Цивільного кодексу України, а це означає, що нормативно-правові акти стануть основою для моделювання правового регулювання правових відносин між виконавцем та споживачем щодо надання цифрового контенту (цифрової послуги) на основі договору, сприятиме захисту прав осіб, яким надається цифровий контент або послуга.

#### Список використаних джерел:

1. Про віртуальні активи: Закон України від 17.02.2022 № 2074-IX URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2074-20#Text>
2. Самсін Р. І. Класифікація віртуальних активів DOI 10.32782/cuj-2024-2-12 URL: [https://www.google.com/url?sa=t&source=web&rct=j&opi=89978449&url=https://cuj.dnuvs.ukr.education/index.php/cuj/article/download/59/55/55&ved=2ahUKEwj68rdmu6LAXW7gf0HHULIFjwQFnoECBwQAQ&usq=AOvVaw3QaN\\_UqFySB5ImGWhvKp-](https://www.google.com/url?sa=t&source=web&rct=j&opi=89978449&url=https://cuj.dnuvs.ukr.education/index.php/cuj/article/download/59/55/55&ved=2ahUKEwj68rdmu6LAXW7gf0HHULIFjwQFnoECBwQAQ&usq=AOvVaw3QaN_UqFySB5ImGWhvKp-)
3. Черних О.С. Класифікація віртуальних активів в Україні URL: <https://www.hsa.org.ua/blog/klasifikatsiya-virtualnyh-aktyviv-v-ukrayini>
4. Mark Walport Distributed Ledger Technology: Beyond Block Chain URL: <https://assets.publishing.service.gov.uk/media/5a818d6fe5274a2e87dbe3dd/gs-16-1-distributed-ledger-technology.pdf>
5. Open Zeppelin. Tokens URL: <https://docs.openzeppelin.com/contracts/3.x/tokens>
6. Gavin Wood What Is Web 3? Here's How Future Polkadot Founder Gavin Wood Explained It in 2014 URL: <https://www.coindesk.com/opinion/2022/01/04/what-is-web-3-heres-how-future-polkadot-founder-gavin-wood-explained-it-in-2014/>

7. Erc-20 Token Standard URL: <https://ethereum.org/en/developers/docs/standards/tokens/erc-20/>
8. Черних О.С. Класифікація віртуальних активів в Україні URL: <https://www.hsa.org.ua/blog/klasifikatsiya-virtualnyh-aktyviv-v-ukrayini>
9. Горобець Н.О., Майсун І.В. Віртуальні об'єкти, їх місце в інституті права власності. *Юридичний науковий електронний журнал*. № 5. 2021. С. 52-54.
10. Ken Crutchfield. The Metaverse And The Practice Of Law. Above the Law. 2022. URL: <https://abovethelaw.com/2022/01/the-metaverse-and-the-practice-of-law/>.
11. Regulation (Eu) 2023/1114 Of The European Parliament And Of The Council of 31 May 2023 on markets in crypto-assets, and amending Regulations (EU) No 1093/2010 and (EU) No 1095/2010 and Directives 2013/36/EU and (EU) 2019/1937 URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32023R1114>
12. The Council intends to make virtual assets and digital content objects of civil law. URL: <https://bin.ua/news/economics/laws/288207-rada-maye-namir-zrobiti-virtualni-aktivi-ta.html>.
13. Цивільний кодекс України: Кодекс України; Закон, Кодекс від 16.01.2003 № 435-IV <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/435-15#Text>
14. Пояснювальна записка до проекту Закону України «Про внесення змін та доповнень до Цивільного кодексу України, спрямованих на розширення кола об'єктів цивільних прав» URL: <https://itd.rada.gov.ua/80d80833-a937-4dc3-8d9a-d0fd2e490885>
15. Об'єкти інтернет-правовідносин URL: [https://ndipzir.org.ua/wp-content/uploads/2017/07/Yefremova/1\\_3.pdf](https://ndipzir.org.ua/wp-content/uploads/2017/07/Yefremova/1_3.pdf)