

Київський регіональний центр  
Національної академії правових наук України



# НОВЕ УКРАЇНСЬКЕ ПРАВО

Випуск 6,  
*присвячений євроінтеграційній тематиці*

Том 1



Видавничий дім  
«Гельветика»  
2022

## РЕДАКЦІЙНА КОЛЕГІЯ:

**ГРИНЯК Андрій Богданович**, доктор юридичних наук, професор, член-кореспондент НАПрН України, заступник директора Київського регіонального центру Національної академії правових наук України з наукової роботи (головний редактор);

**АТАМАНЧУК Наталія Іванівна**, доктор юридичних наук, доцент, провідний науковий співробітник відділу дослідження проблем взаємодії держави і громадянського суспільства Київського регіонального центру Національної академії правових наук України;

**ДЗЕРА Олександр Васильович**, доктор юридичних наук, професор, член-кореспондент НАПрН України, заслужений юрист України, головний науковий співробітник відділу дослідження проблем взаємодії держави і громадянського суспільства Київського регіонального центру Національної академії правових наук України;

**ДУРНОВ Євген Сергійович**, доктор юридичних наук, професор, заступник начальника управління координації пенсійних питань та соціальної роботи Департаменту персоналу МВС України, полковник поліції;

**КАРАГУСОВ Фархад Сергійович**, доктор юридичних наук, професор Інституту приватного права Каспійського університету (Алмати, Республіка Казахстан);

**КОЛЕСНИК Тетяна Володимирівна**, доктор юридичних наук, професор, професор кафедри цивільного, трудового права та права соціального забезпечення Донецького юридичного інституту МВС України;

**КОСТЮЧЕНКО Олена Євгенівна**, доктор юридичних наук, професор, провідний науковий співробітник Київського регіонального центру Національної академії правових наук України;

**КОТ Олексій Олександрович**, доктор юридичних наук, професор, член-кореспондент НАПрН України, заслужений юрист України, директор Київського регіонального центру Національної академії правових наук України;

**КОХАНОВСЬКА Олена Велеонівна**, доктор юридичних наук, професор, академік НАПрН України, академік-секретар відділення цивільно-правових наук Національної академії правових наук України;

**КУЗНЕЦОВА Наталія Семенівна**, доктор юридичних наук, професор, академік НАПрН України, віцепрезидент Національної академії правових наук України;

**МІЛОВСЬКА Надія Василівна**, доктор юридичних наук, доцент, в.о. завідувача відділу дослідження проблем взаємодії держави і громадянського суспільства Київського регіонального центру Національної академії правових наук України;

**МОНАЄНКО Антон Олексійович**, доктор юридичних наук, професор, головний науковий співробітник відділу дослідження проблем взаємодії держави і громадянського суспільства Київського регіонального центру Національної академії правових наук України;

**МОСКАЛЕНКО Олена Вячеславівна**, доктор юридичних наук, професор, завідувач кафедри цивільно-правових дисциплін і трудового права імені проф. О. І. Процевського Харківського національного педагогічного університету імені Г. С. Сковороди;

**НАЗАРОВ Іван Володимирович**, доктор юридичних наук, професор, головний науковий співробітник відділу забезпечення інтеграції академічної та університетської правової науки та розвитку юридичної освіти Київського регіонального центру Національної академії правових наук України;

**НОСІК Володимир Васильович**, доктор юридичних наук, професор, головний науковий співробітник відділу забезпечення інтеграції академічної та університетської правової науки та розвитку юридичної освіти Київського регіонального центру Національної академії правових наук України;

**ОНІЩЕНКО Наталія Миколаївна**, доктор юридичних наук, професор, академік НАПрН України, заступник директора Інституту держави і права ім. В. М. Корецького Національної академії наук України;

**ПЕТРИШИН Олександр Віталійович**, доктор юридичних наук, професор, академік НАПрН України, президент Національної академії правових наук України;

**ПОГРІБНИЙ Сергій Олексійович**, доктор юридичних наук, професор, член-кореспондент НАПрН України, суддя Верховного Суду, головний науковий співробітник відділу дослідження проблем взаємодії держави і громадянського суспільства Київського регіонального центру Національної академії правових наук України;

**САЙМОНС Вільям Бредфорд**, доктор юридичних наук, почесний професор Лейденського університету (Лейден, Нідерланди);

**ФЕДОРЧЕНКО Наталія Володимирівна**, доктор юридичних наук, професор, головний науковий співробітник відділу дослідження проблем взаємодії держави і громадянського суспільства Київського регіонального центру Національної академії правових наук України;

**ЧЕХОВСЬКА Ірина Василівна**, доктор юридичних наук, професор, завідувач кафедри цивільного права Університету державної фіскальної служби України;

**ШАКУН Василь Іванович**, доктор юридичних наук, професор, академік НАПрН України, головний науковий співробітник відділу дослідження проблем взаємодії держави і громадянського суспільства Київського регіонального центру Національної академії правових наук України;

**ШУМИЛО Микола Єгорович**, доктор юридичних наук, професор, член-кореспондент НАПрН України, головний науковий співробітник відділу забезпечення інтеграції академічної та університетської правової науки та розвитку юридичної освіти Київського регіонального центру Національної академії правових наук України.

Журнал ухвалено до друку Вченою радою  
Київського регіонального центру Національної академії правових наук України  
**16 листопада 2022 р., протокол № 10**

Науковий журнал «Нове українське право» зареєстровано Міністерством юстиції України  
(Свідоцтво про державну реєстрацію друкованого засобу масової інформації  
серія KB № 24628-14568P від 23.10.2020 року)

Наказом МОН України від 19.04.2021 № 420 (додаток 3) журнал включено до Категорії «Б»  
Переліку наукових фахових видань України зі спеціальності 081 – Право.

Офіційний сайт видання: [www.newukrainianlaw.in.ua](http://www.newukrainianlaw.in.ua)

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

## ЗМІСТ

<b>Аніщенко Т. С.</b> ПРО ДОТРИМАННЯ СТАНДАРТУ ЮРИДИЧНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ПРИ ФОРМУВАННІ ДИСЦИПЛІНАРНОЇ СПРАВИ У ВІДНОШЕННІ ДЕРЖАВНОГО СЛУЖБОВЦЯ.....	9
<b>Атаманчук Н. І., Монаєнко А. О.</b> ОПОДАТКУВАННЯ ПІДСОЛОДЖЕНИХ ЦУКРОМ НАПОЇВ: ДОСВІД ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ ТА МОЖЛИВОСТІ ДЛЯ УКРАЇНИ.....	23
<b>Безнос К. О.</b> ІМПЛЕМЕНТУВАННЯ ПРАВОВИХ НОРМ ЩОДО ВИКОРИСТАННЯ КАНАБІСУ В МЕДИЧНИХ ЦІЛЯХ В УКРАЇНІ.....	30
<b>Бондаренко І. В.</b> ІННОВАЦІЙНІ КОНСТИТУЦІЙНІ ОСНОВИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДОТРИМАННЯ ТА ВІДНОВЛЕННЯ ПРАВОВОГО СТАТУСУ ГРОМАДЯН У КОНТЕКСТІ РОЗВИТКУ ЄВРОІНТЕГРАЦІЙНИХ ПРОЦЕСІВ: ЧАСТИНА 2.....	38
<b>Бочарова Н. В., Палєєва Ю. С., Тодорошко Т. А.</b> РОЛЬ РАДИ ЄВРОПИ В МЕТОДОЛОГІЧНОМУ ЗАБЕЗПЕЧЕННІ МУНІЦИПАЛЬНОЇ РЕФОРМИ В УКРАЇНІ.....	43
<b>Булавіна С. Є., Гороть А. М.</b> ПРАВОВІ ПІДСТАВИ ВІДСТУПІВ ТА ОБМЕЖЕНЬ ВІД МІЖНАРОДНИХ СТАНДАРТІВ ПРАВ ЛЮДИНИ.....	49
<b>Вінтоняк Х. Я.</b> НАПРЯМИ УДОСКОНАЛЕННЯ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ПЕНСІЙНОЇ СИСТЕМИ В УМОВАХ ЄВРОІНТЕГРАЦІЇ.....	55
<b>Вісин В. В., Ленгер Я. І.</b> ЄВРОАТЛАНТИЧНІ ТРАДИЦІЇ КОНСТИТУАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНО-ТЕРИТОРІАЛЬНОГО УСТРОЮ УКРАЇНСЬКИХ ЗЕМЕЛЬ (НА ПРИКЛАДІ ПРОЄКТУ КОНСТИТУЦІЇ УНР О. ЕЙХЕЛЬМАНА).....	62
<b>Гаращук В. М., Ковтун М. С.</b> ІНСТИТУТ СПОВІЩУВАЧІВ: НОВИЙ ІНСТИТУТ КОНТРОЛЮ ЧИ НОВИЙ КОРУПЦІЙНИЙ СКЛАДНИК.....	68
<b>Гаріфуллін М. В.</b> ВІДПОВІДНІСТЬ ПОЛІТИЧНОЇ, ЕКОНОМІЧНОЇ ТА ПРАВОВОЇ СИТУАЦІЇ УКРАЇНИ КРИТЕРІЯМ ВСТУПУ ДО ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ.....	74
<b>Гловюк І. В.</b> ТАЄМНИЦЯ ДОСУДОВОГО РОЗСЛІДУВАННЯ ТА СВОБОДА ВИРАЖЕННЯ ПОГЛЯДІВ (НА ПРИКЛАДІ РІШЕННЯ ЄСПЛ "SELLAMI V. FRANCE").....	81
<b>Гуртієва Л. М.</b> СПОСОБИ ЗБИРАННЯ ДОКАЗІВ СТОРОНОЮ ОБВИНУВАЧЕННЯ НА СТАДІЇ ДОСУДОВОГО РОЗСЛІДУВАННЯ (В АСПЕКТІ РЕАЛІЗАЦІЇ ОКРЕМИХ ПОЛОЖЕНЬ ЮРИДИЧНОЇ ВИЗНАЧЕНОСТІ).....	88
<b>Дегтяр Р. О., Печена Т. О.</b> ІМПЛЕМЕНТАЦІЯ ЄВРОПЕЙСЬКИХ СТАНДАРТІВ ПРАВОСУДДЯ В ЦИВІЛЬНЕ СУДОЧИНСТВО УКРАЇНИ.....	101
<b>Дегтяр Р. О.</b> ЄВРОІНТЕГРАЦІЙНІ РЕФОРМИ УКРАЇНИ У СФЕРІ ІНТЕЛЕКТУАЛЬНОЇ ВЛАСНОСТІ ЧЕРЕЗ ВИКОНАННЯ УГОДИ ПРО АСОЦІАЦІЮ МІЖ УКРАЇНОЮ ТА ЄВРОПЕЙСЬКИМ СОЮЗОМ.....	109

<b>Дубко А. С.</b> ВПРОВАДЖЕННЯ ТА РОЗВИТОК ЗЕЛЕНИХ ФІНАНСІВ В УКРАЇНІ: ЄВРОІНТЕГРАЦІЙНИЙ КОНТЕКСТ ТА ПРАВОВЕ ПІДґРУНТЯ.....	113
<b>Дубняк М. В.</b> ЗАХИСТ КОМЕРЦІЙНОЇ ТАЄМНИЦІ СУБ'ЄКТІВ ІНДУСТРІЇ ІНФОРМАЦІЙНИХ ТЕХНОЛОГІЙ В УМОВАХ ЄВРОІНТЕГРАЦІЇ.....	120
<b>Захарченко П. П., Мірошніченко М. І.</b> ПОРЯДОК ФОРМУВАННЯ ОРГАНІВ КОНСТИТУЦІЙНОГО КОНТРОЛЮ В ДЕРЖАВАХ-ЧЛЕНАХ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ: У ФОКУСІ КОМПАРАТИВІЗМУ.....	127
<b>Зварич Р. В.</b> ГАРАНТІЯ СОРОКАГОДИННОГО РОБОЧОГО ТИЖНЯ В УМОВАХ ЄВРОІНТЕГРАЦІЇ ПІД ЧАС ВІЙНИ В УКРАЇНІ .....	134
<b>Камінська І. В.</b> ПРИНЦИПИ ПРАВОЗАСТОСУВАННЯ В НАДНАЦІОНАЛЬНОМУ ПРАВОПОРЯДКУ.....	141
<b>Кириченко О. А.</b> ІННОВАЦІЙНІ КОНСТИТУЦІЙНІ ОСНОВИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДОТРИМАННЯ ТА ВІДНОВЛЕННЯ ПРАВОВОГО СТАТУСУ ГРОМАДЯН У КОНТЕКСТІ РОЗВИТКУ ЄВРОІНТЕГРАЦІЙНИХ ПРОЦЕСІВ: ЧАСТИНА 1.....	148
<b>Климкевич Р. А.</b> КРИМІНАЛЬНЕ ПРОЦЕСУАЛЬНЕ ЗАКОНОДАВСТВО УКРАЇНИ ТА ЄС: ПОРІВНЯЛЬНО-ПРАВОВИЙ АСПЕКТ.....	154
<b>Ковтун В. І.</b> СОЦІАЛЬНІ ПРАВА І СВОБОДИ ЛЮДИНИ В КОНТЕКСТІ ЄВРОПЕЙСЬКОЇ ІНТЕГРАЦІЇ: ТЕОРЕТИЧНІ НАПРАЦЮВАННЯ.....	161
<b>Кожушко О. О.</b> ДО ПИТАННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ПОРЯДКУ СТВОРЕННЯ, ДІЯЛЬНОСТІ ТА ПРИПИНЕННЯ БЛАГОДІЙНИХ ОРГАНІЗАЦІЙ (У СВІТЛІ ЗАПОЗИЧЕННЯ ЗАРУБІЖНОГО ДОСВІДУ).....	166
<b>Колодяжний М. Г.</b> ЄВРОПЕЙСЬКА СТРАТЕГІЯ VISION ZERO: СУТНІСТЬ Й НАПРЯМИ ЗАПРОВАДЖЕННЯ В УКРАЇНІ.....	172
<b>Kolosov I. V.</b> EUROPEAN MEDICAL LAW DEVELOPMENT ON MIDDLE AGES AND RENAISSANCE .....	179
<b>Корж І. Ф.</b> ПРАВОВА БЕЗПЕКА УКРАЇНИ: ВНУТРІШНЬОДЕРЖАВНИЙ АСПЕКТ.....	185
<b>Корсташивець Ю. Г.</b> УНІФІКАЦІЯ ПРАВИЛ НАДАННЯ ГОТЕЛЬНИХ ПОСЛУГ ЗА ЄВРОПЕЙСЬКИМИ СТАНДАРТАМИ.....	198
<b>Костюк Н. П.</b> ПРОБЛЕМИ РЕАЛІЗАЦІЇ ПРАВ ЛЮДИНИ В УМОВАХ ВОЄННОГО СТАНУ І ВІДПОВІДНІСТЬ ЇХ ДО ЗАКОНОДАВСТВА ЄС.....	205
<b>Кравченко О. М.</b> УДОСКОНАЛЕННЯ ОХОРОНИ КОМЕРЦІЙНОЇ ТАЄМНИЦІ ТА КОНФІДЕНЦІЙНОЇ ІНФОРМАЦІЇ В УКРАЇНІ ДЛЯ ІНТЕГРАЦІЇ В ЄВРОПЕЙСЬКЕ БІЗНЕС-СЕРЕДОВИЩЕ.....	211

**Кравчук В. М., Кравчук М. А.**

РЕФОРМА СУДУ СПРАВЕДЛИВОСТІ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ 2016–2019:  
ПЕРЕДУМОВИ ТА НАСЛІДКИ.....221

**Кузнецова Л. В.**

МІСЦЕ КОЛЕКТИВНОГО УПРАВЛІННЯ МАЙНОВИМИ ПРАВАМИ  
В СУЧАСНИХ УМОВАХ ЄВРОІНТЕГРАЦІЙНОГО ПРОЦЕСУ УКРАЇНИ.....228

**Кучук А. М., Мінченко О. В.**

АДМІНІСТРАТИВНИЙ РОЗСУД: УКРАЇНА ТА ДЕРЖАВИ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ  
(ПОРІВНЯЛЬНО-ПРАВОВИЙ АСПЕКТ) .....235

## CONTENTS

### **Anishchenko Tetiana**

ON COMPLIANCE WITH THE STANDARDS OF LEGAL RESPONSIBILITY  
DURING THE FORMATION OF A DISCIPLINARY CASE.....9

### **Atamanchuk Natalia, Monaienko Anton**

THE TAXATION OF SUGAR-SWEETENED BEVERAGES:  
EXPERIENCE OF THE EUROPEAN UNION AND OPPORTUNITIES FOR UKRAINE.....23

### **Beznos Kostiantyn**

IMPLEMENTATION OF LEGAL NORMS ON THE USE OF CANNABIS  
FOR MEDICAL PURPOSES IN UKRAINE.....30

### **Bondarenko Inna**

INNOVATIVE CONSTITUTIONAL FOUNDATIONS FOR ENSURING OBSERVANCE  
AND RESTORING THE LEGAL STATUS OF CITIZENS IN THE CONTEXT  
OF DEVELOPMENT OF EUROPEAN INTEGRATION PROCESSES: PART 2.....38

### **Bocharova Nataliia, Palieieva Yuliia, Todoroshko Tetiana**

THE ROLE OF THE COUNCIL OF EUROPE IN METHODOLOGICAL SUPPORT  
MUNICIPAL REFORM IN UKRAINE.....43

### **Bulavina Svitlana, Horot Alla**

LEGAL GROUNDS FOR DEVIATIONS AND LIMITATIONS  
FROM INTERNATIONAL HUMAN RIGHTS STANDARDS.....49

### **Vintoniak Khrystyna**

DIRECTIONS OF IMPROVING THE LEGAL REGULATION  
OF THE PENSION SYSTEM  
DURING THE EUROPEAN INTEGRATION.....55

### **Visyn Valentyn, Lenher Yana**

EURO-ATLANTIC TRADITIONS OF THE CONSTITUTIONALIZATION  
OF THE STATE-TERRITORIAL ORGANIZATION OF UKRAINIAN LANDS  
(ON THE EXAMPLE OF THE DRAFT CONSTITUTION OF THE UKRAINIAN  
PEOPLE'S REPUBLIC OF UKRAINE BY O. EICHELMAN).....62

### **Haraschuk Volodymyr, Kovtun Marina**

WHISTLEBLOWER INSTITUTE: A NEW CONTROL INSTITUTE  
OR A NEW CORRUPTION UNIT.....68

### **Harifullin Maksym**

CORRESPONDENCE OF THE POLITICAL, ECONOMIC,  
AND LEGAL SITUATION OF UKRAINE TO THE CRITERIA  
FOR JOINING THE EUROPEAN UNION.....74

### **Hloviuk Iryna**

CONFIDENTIALITY OF PRE-TRIAL INVESTIGATION AND FREEDOM  
OF EXPRESSION (ON THE EXAMPLE OF THE DECISION  
OF THE ECHR "SELLAMI V. FRANCE").....81

### **Hurtiiieva Liudmyla**

METHODS OF GATHERING EVIDENCE BY THE PROSECUTION  
AT THE STAGE OF PRE-TRIAL INVESTIGATION (IN THE ASPECT  
OF IMPLEMENTING CERTAIN PROVISIONS OF LEGAL CERTAINTY).....88

### **Dehtiar Ruslana, Pechena Taisia**

IMPLEMENTATION OF EUROPEAN STANDARDS OF JUSTICE  
IN CIVIL PROCEEDINGS OF UKRAINE.....101

<b>Dehtiar Ruslana</b>	
EUROPEAN INTEGRATION REFORMS OF UKRAINE IN THE FIELD OF INTELLECTUAL PROPERTY THROUGH THE IMPLEMENTATION OF THE ASSOCIATION AGREEMENT BETWEEN UKRAINE AND THE EUROPEAN UNION.....	109
<b>Dubko Anastasiia</b>	
IMPLEMENTATION AND DEVELOPMENT OF GREEN FINANCE IN UKRAINE: EUROPEAN INTEGRATION CONTEXT AND LEGAL BASIS .....	113
<b>Dubniak Mariia</b>	
COMMERCIAL SECRETS PROTECTION OF AN INFORMATION TECHNOLOGY INDUSTRY ENTITIES IN THE CONDITIONS OF EUROPEAN INTEGRATION.....	120
<b>Zakharchenko Petro, Miroshnychenko Maria</b>	
THE PROCEDURE FOR THE FORMATION OF CONSTITUTIONAL CONTROL BODIES IN THE MEMBER STATES OF THE EUROPEAN UNION: THE FOCUS OF COMPARATIVISM.....	127
<b>Zvarych Roman</b>	
GUARANTEE OF FORTY-HOUR WEEK IN THE CONDITIONS OF EUROPEAN INTEGRATION DURING WAR IN UKRAINE.....	134
<b>Kaminska Ilona</b>	
PRINCIPLES OF LAW ENFORCEMENT IN THE SUPRANATIONAL LEGAL ORDER.....	141
<b>Kyrychenko Oleksandr</b>	
INNOVATIVE CONSTITUTIONAL FOUNDATIONS FOR ENSURING OBSERVANCE AND RESTORING THE LEGAL STATUS OF CITIZENS IN THE CONTEXT OF DEVELOPMENT OF EUROPEAN INTEGRATION PROCESSES: PART 1.....	148
<b>Klymkevych Roksolana</b>	
CRIMINAL PROCEDURAL LEGISLATION OF UKRAINE AND EU: COMPERATIVE LEGAL ASPECT.....	154
<b>Kovtun Vitalii</b>	
SOCIAL RIGHTS AND FREEDOMS IN THE CONTEXT OF EUROPEAN INTEGRATION: THEORETICAL DEVELOPMENTS.....	161
<b>Kozhushko Olena</b>	
ON THE ISSUE OF ADMINISTRATIVE AND LEGAL REGULATION OF THE PROCEDURE OF CREATION, ACTIVITY AND TERMINATION OF CHARITABLE ORGANIZATIONS (IN THE LIGHT OF BORROWING FOREIGN EXPERIENCE).....	166
<b>Kolodyazhny Maxim</b>	
EUROPEAN VISION ZERO STRATEGY: ESSENCE AND DIRECTIONS OF IMPLEMENTATION IN UKRAINE.....	172
<b>Kolosoov Illia</b>	
EUROPEAN MEDICAL LAW DEVELOPMENT ON MIDDLE AGES AND RENAISSANCE .....	179
<b>Korzh Igor</b>	
LEGAL SECURITY OF UKRAINE: DOMESTIC ASPECT.....	185
<b>Korostashyvets Yuliia</b>	
UNIFICATION OF RULES FOR THE PROVISION OF HOTEL SERVICES ACCORDING TO EUROPEAN STANDARDS.....	198
<b>Nataliia Kostyuk</b>	
PROBLEMS OF HUMAN RIGHTS IMPLEMENTATION UNDER MARTIAL LAW AND THEIR COMPLIANCE WITH THE EUROPEAN UNION LEGISLATION.....	205

**Kravchenko Oleksandr**

IMPROVING THE PROTECTION OF TRADE SECRETS AND CONFIDENTIAL INFORMATION IN UKRAINE FOR INTEGRATION INTO THE EUROPEAN BUSINESS ENVIRONMENT..... 211

**Kracvhuk Volodymyr, Kravchuk Mykola**

REFORM OF THE COURT OF JUSTICE OF THE EUROPEAN UNION 2016–2019: PREREQUISITES AND CONSEQUENCES..... 221

**Kuznetsova Liudmyla**

THE PLACE OF COLLECTIVE MANAGEMENT OF PROPERTY RIGHTS IN MODERN CONDITIONS OF THE EUROPEAN INTEGRATION PROCESS OF UKRAINE..... 228

**Kuchuk Andrii, Minchenko Olha**

ADMINISTRATIVE DISCRETION: UKRAINE AND EUROPEAN UNION STATES (COMPARATIVE AND LAW ASPECT)..... 235



УДК 342.951

DOI <https://doi.org/10.51989/NUL.2022.6.1.1>

## ПРО ДОТРИМАННЯ СТАНДАРТУ ЮРИДИЧНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ПРИ ФОРМУВАННІ ДИСЦИПЛІНАРНОЇ СПРАВИ У ВІДНОШЕННІ ДЕРЖАВНОГО СЛУЖБОВЦЯ

**Аніщенко Тетяна Сергіївна,**

кандидат юридичних наук,  
заступник начальника Південно-Східного міжрегіонального управління  
Міністерства юстиції (м. Дніпро) у Запорізькій області



У статті досліджується питання визначення стандарту юридичної відповідальності та пояснюється необхідність його застосування у практичній діяльності органів державної влади. Здійнюється аналіз загальних ознак та принципів юридичної відповідальності, пропонується визначення поняття «стандарт юридичної відповідальності» та розкривається взаємозв'язок дисциплінарної відповідальності з іншими видами юридичної відповідальності. Пояснюється необхідність дотримання стандарту юридичної відповідальності під час здійснення процедури дисциплінарного провадження, зокрема в частині формування дисциплінарної справи для забезпечення конституційного права на захист державного службовця.

У статті зазначається, що процедура формування дисциплінарної справи має бути здійснена у повній відповідності до вимог чинного законодавства, оскільки на теперішній час дисциплінарними комісіями часто ігноруються певні етапи формування справи, не долучаються необхідні документи, що призводить до відсутності об'єктивності під час її розгляду, викривлення фактів та неправомірного притягнення до дисциплінарної відповідальності державного службовця. У якості прикладів наводяться відповідні судові рішення.

Приділяється увага особливостям процедури ознайомлення з матеріалами дисциплінарної справи учасників дисциплінарного процесу, наголошується на прогалинах у законодавстві в питаннях визначення місця та способу ознайомлення. Робиться загальний висновок про те, що питання дисциплінарної відповідальності державних службовців протягом тривалого часу досліджувалось як в науковій літературі так і на практиці здебільшого через призму можливостей застосування до винних осіб покарання, його різновидів тощо; зазначається, що практично не розвивався напрямок захисту державного службовця з метою дотримання його конституційних прав, що робило дисциплінарний процес не достатньо продуктивним.

**Ключові слова:** державний службовець, дисциплінарна відповідальність, дисциплінарне провадження, дисциплінарна справа, стандарт юридичної відповідальності, юридична відповідальність.

### **Anishchenko Tetiana. On compliance with the standards of legal responsibility during the formation of a disciplinary case**

The article investigates the issue of determining the standard of legal responsibility and explains the need for its application in the practical activities of public authorities. The general features and principles of legal responsibility are analyzed, the definition of "standard of legal responsibility" is proposed and the relationship of disciplinary responsibility with other types of legal responsibility is revealed. The necessity of compliance with the standard of legal responsibility during the disciplinary proceedings is explained, in particular, in the part of forming a disciplinary case to ensure the constitutional right to protection of a civil servant.

The article notes that the procedure for the formation of a disciplinary case must be carried out in full compliance with the requirements of current legislation, since at present disciplinary commissions often ignore certain stages of the formation of the case, do not attach the necessary documents, which leads to a lack of objectivity during its consideration, distortion of facts and unlawful bringing to disciplinary responsibility of a civil servant. Relevant court decisions are given as examples.

*Attention is paid to the peculiarities of the procedure of familiarization with the materials of the disciplinary case of the participants of the disciplinary process, the gaps in the legislation in matters of determining the place and method of familiarization are emphasized. The general conclusion is made that the issue of disciplinary liability of civil servants has been studied for a long time both in scientific literature and in practice mainly through the prism of the possibilities of applying punishment to the guilty persons, its varieties, etc.; it is noted that the direction of protection of civil servants in order to comply with their constitutional rights has not been practically developed, which made the disciplinary process not sufficiently productive.*

**Key words:** *civil servant, disciplinary responsibility, disciplinary proceedings, disciplinary case, standard of legal responsibility, legal liability.*

**Постановка проблеми.** На законодавчому рівні проголошення Україною курсу на євроінтеграцію вперше відбулось у 1993 році, шляхом прийняття постанови Верховної Ради України «Про основні напрями зовнішньої політики України» від 02 липня 1993 року № 3360-XII, якою визначалось, що Україна докладе зусиль до побудови громадянського суспільства, забезпечення прав людини і вирішення проблем соціального, культурного і гуманітарного характеру відповідно до високих міжнародних стандартів [1]. З того часу відбулось багато зрушень у напрямку досягнення поставлених цілей, у якості прикладу можна згадати про такі важливі кроки як започаткування адміністративної реформи в Україні [2] та укладення Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським Співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони [3]. Відповідна робота продовжується і в наш час. Так, наприкінці 2022 року було прийнято Стратегію комунікації з питань європейської інтеграції України на період до 2026 року, головна мета якої полягає в утвердженні в українському і європейському суспільстві свідомої підтримки набуття повноправного членства України в Європейському Союзі, інтеграції в європейський економічний, культурний і політичний простір та здійснення внутрішніх реформ і перетворень, спрямованих до вільного, справедливого, демократичного, успішного суспільства, що спирається на європейські цінності: гідність, рівність, права людини, верховенство права, свободу та демократію [4].

Наведене цілком кореспондується з положеннями ст.1 та ст. 8 Основного Закону держави, в якому визначено, що Україна є правовою державою, в якій визнається і діє принцип верховенства права [5]. Однак, сьогодні, на жаль, залишається ще

достатньо питань, вирішення яких потребує уваги з боку держави. Зокрема мова йде про діяльність і функціонування органів державної влади та дотримання їх посадовими особами засад, проголошених у Конституції України та інших нормативно-правових актах. Під час розроблення та впровадження у практичну діяльність програм реформування діяльності органів влади та відповідних нормативно-правових актів, варто звертати особливу увагу на дотримання принципу верховенства права, адже цілком очевидним є те, що дія принципу верховенства права поширюється на всі сфери суспільного життя, і відтак, має бути втілена у теоретичні і практичні конструкції, якими у своїй діяльності користуються всі державні інституції, зокрема органи державної влади. Принагідно відзначимо, що особливостями принципу верховенства права є те, що:

– найвищою цінністю є Людина, її права і свободи, усі ж інші цінності, зокрема держава і закон, є вторинними;

– законодавство і право не тотожні, нормативний акт, який порушує права і свободи людини, є неправовим і не підлягає виконанню, його виконання є карним;

– законодавство, що відповідає теорії природного права, підлягає беззаперечному виконанню, а невиконання є карним;

– принцип верховенства права визначає зміст і спрямованість діяльності держави, зокрема суду та суб'єктів публічної адміністрації.

Отже, значення принципу верховенства права полягає в тому, що суб'єкти публічної адміністрації визнають право як найвищу цінність, що забезпечує права і свободи приватних осіб та публічний інтерес суспільства [6, с. 34, 36].

У випадку ж допущення порушень прав порушника має бути застосований механізм юридичної відповідальності – кримінальної, цивільної, адміністративної, дис-

циплінарної. У випадку, що коли мова йде про порушення з боку представників органів державної влади, то, як правило, в першу чергу, до них застосовується такий вид юридичної відповідальності як дисциплінарна відповідальність. Саме тому, вишлким є відмітити те, що встановлений механізм притягнення особи до дисциплінарної відповідальності має відповідати певним принципам та юридичним стандартам і їх порушення з боку адміністрації є неприпустимим.

**Метою** цієї статті є дослідження питання дотримання стандарту юридичної відповідальності під час формування дисциплінарної справи, як складової процедури здійснення дисциплінарного провадження. Інтерес до цієї теми не є випадковим, адже він містить багато питань як теоретичного так і практичного характеру, оскільки дисциплінарна відповідальність державного службовця, як один з видів юридичної відповідальності, має бути сформована за тими ж загальними стандартами, як і решта видів відповідальності: конституційної, кримінальної, адміністративної чи цивільної. Але, на жаль, на практиці це відбувається часто інакше, тому в рамках цієї статті буде визначено певні проблемні питання в цьому напрямку та запропоновано шляхи їх вирішення.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Варто зауважити, що у юридичній науковій літературі питання юридичної відповідальності у своїх роботах досліджували такі вітчизняні вчені як Н.А. Берлач, О.В. Іваненко, В.А. Колпаков, А.Т. Комзюк, М.Б. Мироненко та ін. Питанням дисциплінарної відповідальності публічних (державних) службовців приділяли увагу у своїх роботах Л.Р. Біла-Тіунова, М.І. Іншин, С.В. Ківалов, Л.М. Корнута, Т.О. Коломоєць та ін. Однак, не зважаючи на те, що провідні українські вчені вивчають питання юридичної та дисциплінарної відповідальності в діяльності публічних (державних) службовців, маємо зауважити, що розуміння сутності інституту дисциплінарної відповідальності державних службовців все ще залишається дискусійним.

**Виклад основного матеріалу.** Наведені вище тези становлять науковий і практичний інтерес, оскільки на теперішній час, незважаючи на наявність спеціального законодавства, зокрема Закону Укра-

їни «Про державну службу» від 10 грудня 2015 р. № 889-VIII [7] (далі – Закон № 889), Порядку здійснення дисциплінарного провадження, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 04 грудня 2019 р. № 1039 (далі – Постанова № 1039) [8] та Порядку обліку та роботи з дисциплінарними справами, затвердженого наказом Національного агентства України з питань державної служби від 03 березня 2016 р. № 49 [9] (далі – Порядок № 49), якими регулюється процес притягнення до дисциплінарної відповідальності державного службовця, останні все ж містять достатньо багато неузгодженостей, які на практиці постійно призводять до порушень прав державних службовців, а саме неправомірного притягнення до дисциплінарної відповідальності та порушень самої процедури здійснення дисциплінарного провадження.

**Про стандарт юридичної відповідальності як ознаку належного функціонування кожного з видів відповідальності.**

Якщо вести мову про таке поняття, як «стандарт юридичної відповідальності» то доцільно зауважити на тому, що законодавець залишив його, на жаль, без своєї уваги. На нормативному рівні визначення цього поняття наразі відсутнє, однак у Академічному тлумачному словнику знаходимо визначення слову «стандарт» – єдина типова форма організації, проведення, здійснення чого-небудь [10]. У Законі України «Про стандартизацію» від 5 червня 2014 року № 1315-VII дається наступне визначення слову «стандарт» – нормативний документ, заснований на консенсусі, прийнятий визнанням органом, що встановлює для загального і неодноразового використання правила, настанови або характеристики щодо діяльності чи її результатів, та спрямований на досягнення оптимального ступеня впорядкованості в певній сфері [11]. У юридичній енциклопедії зазначається, що слово «стандарт» походить від англ. standart – норма, зразок, модель; документ, що встановлює для загального і багаторазового застосування правила, загальні принципи або характеристики, які стосуються діяльності чи її результатів, з метою досягнення оптимального ступеня впорядкованості у певній галузі [12, с. 342]. Цілком логічним виглядає висновок, що робить у своєму дисер-

таційному дослідженні Д.Мартинівський зазначаючи, що завдяки стандартизації сьогодні можна говорити про довіру між державами та людьми, бо вона створює міцну основу для взаємодії завдяки передбачуваності, повторюваності й чітко визначеному порядку дій, що є вкрай важливим у забезпеченні міжнародного миру та міжнародної безпеки [13, с. 29]. Щодо практичного юридичного застосування категорії «стандарт», то зазвичай про неї йдеться у сфері правової діяльності через зміст міжнародних нормативно-правових актів. У якості прикладу згадаємо Загальну декларацію прав людини [14] та Віденську декларацію і Програму дій від 25 червня 1993 року [15]. У ст. 83 Віденської декларації міститься припис урядам – зміцнити національні структури, інститути й органи суспільства, які відіграють певну роль у справі заохочення та захисту прав людини та водночас імплемувати в законодавстві міжнародні стандарти прав людини [16, с. 125]. Наведений приклад додатково підтверджує важливість піднятого питання, оскільки заохочення та покарання є двома невід'ємними елементами проходження публічної (державної) служби, а відтак, з боку державних інституцій має бути дотримано стандарти здійснення цих процедур для належного забезпечення функціонування системи державної служби в органі публічної влади. Цілком логічним виглядає твердження, що процеси, які відбуваються в межах різних видів юридичної відповідальності (серед яких традиційно виділяють конституційну, адміністративну, кримінальну, цивільно-правову, дисциплінарну, матеріальну [17, с. 336]), мають відповідати певним загальним стандартам, тобто мати типову форму і зміст. На нашу думку такі стандарти мають складатись із сукупності ознак та принципів юридичної відповідальності та особливостей процесуального оформлення процедури відповідальності. Принагідно відмітимо, що на сьогоднішній день на сторінках юридичної літератури немає єдиної усталеної класифікації ознак юридичної відповідальності, однак, на нашу думку, цілком слушною виглядає класифікація, запропонована авторами підручника за загальною редакцією Ю.Ведернікова, згідно якої до **ознак юридичної відповідальності відносять:**

1) підставою настання юридичної відповідальності є факт вчинення правопорушення;

2) юридична відповідальність виражається в юридичному обов'язку правопорушника зазнати позбавлення певних цінностей, що йому належали;

3) здійснюється в межах правовідносин добровільно або за рішенням судового чи іншого юрисдикційного органу;

4) заходи державно-владного впливу, як її вияв, застосовуються в процедурно-процесуальному порядку;

5) є негативною реакцією держави на правопорушення та суб'єкта, винного у його вчиненні;

6) є юридичним фактом і породжує юридичні наслідки (наприклад, судимість) [18, с. 335].

Відповідність дисциплінарної відповідальності наведеним вище ознакам юридичної відповідальності важко заперечити, однак, вважаємо, що кілька прикладів додатково підкреслять наведену тезу. Наприклад, до однієї з ознак юридичної відповідальності відносять те, що заходи державно-владного впливу, як її вияв, застосовуються в процедурно-процесуальному порядку. На відповідність цій ознаці зазначимо, що у прийнятому у 2015 році Законі України «Про державну службу», на жаль, не було деталізовано процедурно-процесуальний порядок розгляду питань дисциплінарної відповідальності, однак з плином часу ситуація загалом покращилась завдяки прийняттю Порядку здійснення дисциплінарного провадження, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 04.12.2019 № 1039, де визначалась процедура здійснення дисциплінарними комісіями з розгляду дисциплінарних справ дисциплінарних проваджень стосовно державних службовців, отже цілком справедливо можемо говорити про наявність процедурно-процесуального порядку у дисциплінарній відповідальності.

Ще однією важливою ознакою як юридичної так і дисциплінарної відповідальності є факт вчинення правопорушення. Ця ознака щодо дисциплінарної відповідальності визначається через положення ч. 1.ст. 65 Закону: «Підставою для притягнення державного службовця до дисци-

плінарної відповідальності є вчинення ним дисциплінарного проступку, тобто проти-правної винної дії або бездіяльності чи прийняття рішення, що полягає у невиконанні або неналежному виконанні державним службовцем своїх посадових обов'язків та інших вимог, встановлених цим Законом та іншими нормативно-правовими актами, за яке до нього може бути застосоване дисциплінарне стягнення» [19].

Далі звертаючи увагу на **принципи юридичної відповідальності**, зауважимо, що вітчизняні науковці зазначають про необхідність надання характеристики принципам, враховуючи різноманітні методологічні підходи, методи наукового пізнання, що надасть можливість поглибити їх зміст, відкрити нові важелі для упорядкування суспільного життя [20, с. 286]. В цілому підтримуючи наведену тезу, зупинемось на класифікації принципів юридичної відповідальності, запропонованих О.Ф.Скакун, згідно якої юридична відповідальність ґрунтується на принципах:

1) законності – настає за діяння, передбачені законом; застосовується в суворій відповідності з визначеним законом порядком; припускає наявність складу правопорушення (тобто наявність протиправного, винного діяння); настає лише перед передбаченими законом компетентними органами; припускає конституційність закону, що встановлює міру відповідальності.

2) обґрунтованості – виражається в установленні самого факту вчиненого правопорушення протиправного діяння як об'єктивної істини; встановленні інших юридичне значущих фактів, пов'язаних з висновками про факт і суб'єкта правопорушення;

3) доцільності – полягає у відповідності обраного заходу впливу на правопорушника цілям юридичної відповідальності (захистити правопорядок, виховати поважне ставлення до права).

4) невідворотності – полягає в неминучості настання відповідальності правопорушника; оперативності застосування заходів відповідальності за вчинені правопорушення; професіоналізмі і добросовісності діяльності правоохоронних органів; ефективності заходів, застосовуваних до правопорушників;

5) своєчасності – означає можливість притягнення правопорушника до відпові-

дальності протягом строку давності, тобто проміжку часу, не занадто віддаленого від факту правопорушення.

б) справедливості – кримінальне покарання не встановлюється за проступки; при встановленні заходів покарання і стягнення не повинно принижуватися людська гідність; зворотної дії в часі не має закон, що встановлює відповідальність або посилює (але не пом'якшує) її; за одне правопорушення встановлюється тільки одне покарання [21, с. 433-434].

Наведена класифікація є однією із багатьох представлених на сторінках наукової літератури, однак вона цілком слушно підкреслює особливості дисциплінарної відповідальності. Так, наприклад, відповідно до принципу законності дисциплінарне покарання настає за діяння, передбачені законом – перелік видів дисциплінарних проступків визначено ст.65 Закону України «Про державну службу»; згідно з принципом невідворотності, ефективність заходів, застосовуваних до правопорушників виражається у тому, що чинним законодавством передбачені різновиди дисциплінарних стягнень (покарань), які можна застосувати до державного службовця (ч. 1 ст. 66 Закону), а це означає, що вид покарання має відповідати вчиненому проступку (ч. 1 ст. 67 Закону), і лише у деяких обмежених випадках законодавець допускає можливість вибору виду покарання, з більш суворого, до більш м'якого (ч. 2, ч. 3. ст. 66 Закону). Іншим прикладом може стати застосування принципу справедливості, відповідно до п. 7 ст. 66 Закону за кожний дисциплінарний проступок до державного службовця може бути застосовано лише одне дисциплінарне стягнення. Дотримання принципу своєчасності проявляється в тому, що законодавцем передбачено термін притягнення до дисциплінарної відповідальності – державний службовець не може бути притягнутий до дисциплінарної відповідальності, якщо минуло шість місяців з дня, коли керівник державної служби дізнався або мав дізнатися про вчинення дисциплінарного проступку, не враховуючи час тимчасової непрацездатності державного службовця чи перебування його у відпустці, або якщо минув один рік після його вчинення або постановлення відповідної окремої ухвали суду [22].

З урахуванням наведеного можна зробити висновок, що відповідність загальним ознакам та принципам юридичної відповідальності в повному обсязі властива і дисциплінарній відповідальності, що в свою чергу доводить, що цей вид відповідальності є рівним серед інших, а відтак повинен мати спільні з ними загальні ознаки, принципи та відповідно і стандарт. Підсумовуючи наведене, пропонуємо термін «стандарт юридичної відповідальності» визначати як узагальнені правила організації процесуально-процедурного порядку, засновані на загальних ознаках та принципах юридичної відповідальності, метою яких є дотримання законності, повноти розгляду та об'єктивності прийнятого рішення по справі.

### **Щодо порядку формування дисциплінарної справи.**

Обрання для дослідження питання про формування дисциплінарної справи з урахуванням стандарту юридичної відповідальності не є випадковим, адже ця стадія дисциплінарного процесу має за мету визначення ступеня вини, характеру і тяжкості дисциплінарного проступку, фактично її зміст є основою для винесення рішення. Це свідчить про наявність особливих вимог до її формування, які до того ж є побідними до вимог формування справ по інших процесах. Наприклад, коли мова йде про інші види відповідальності, зокрема кримінальну, то в цьому виді відповідальності порушення кримінального провадження є початком досудового розслідування, і законом чітко визначається, що воно здійснюється з додержанням принципу верховенства права, відповідно до якого людина, її права та свободи визнаються найвищими цінностями та визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Під час кримінального провадження прокурор, керівник органу досудового розслідування, слідчий зобов'язані всебічно, повно і неупереджено дослідити обставини кримінального провадження, виявити як ті обставини, що викривають, так і ті, що виправдовують підозрюваного, обвинуваченого, а також обставини, що пом'якшують чи обтяжують його покарання, надати їм належну правову оцінку та забезпечити прийняття законних і неупереджених процесуальних рішень [23]. Таким чином, як бачимо, наведені норми

цілком кореспондуються з вимогами, які висуваються до дисциплінарної комісії під час роботи у дисциплінарному процесі на стадії формування дисциплінарної справи.

Відповідно до Порядку здійснення дисциплінарного провадження № 1039, процедура здійснення дисциплінарного провадження передбачає:

- прийняття рішення про порушення дисциплінарного провадження;
- формування дисциплінарної комісії та її склад;
- визначення повноважень дисциплінарної комісії;
- визначення основних засад роботи дисциплінарної комісії;
- формування дисциплінарної справи;
- прийняття рішення за результатами розгляду дисциплінарної справи [24].

Якщо звернути увагу на цю норму більш детально, то можна зрозуміти, що фактично дисциплінарна справа має бути тим документом (у широкому розумінні цього слова) вивчення якого відповідними особами – членом дисциплінарної комісії, державним службовцем, його захисником або суддею має дати чітке уявлення про події, що сталися. І таке уявлення має бути максимально об'єктивним, конкретним та таким, що не викликає сумнівів, оскільки під дисциплінарним процесом перебуває державний службовець, доля якого має бути вирішена у встановлений законом спосіб і відповідно обрано захід дисциплінарного стягнення, який буде співрозмірним вчиненому державним службовцем проступку. Отже, мова йде про те, що до формування дисциплінарної справи як членам дисциплінарної комісії так і секретарю необхідно підходити з усією відповідальністю та уважністю, що включає такі аспекти як своєчасність додавання документів до справи, обов'язковість ознайомлення з матеріалами справи членів комісії до засідання, а також не допущення порушення ч. 2 ст. 73 Закону України «Про державну службу» та п. 25 Порядку № 1039, якими визначено, які документи має містити кожна справа:

- дату і місце її формування;
- підстави для відкриття дисциплінарного провадження;
- характеристику державного службовця, складену його безпосереднім керівником, та інші відомості, що характеризують державного службовця;

- відомості щодо наявності чи відсутності дисциплінарних стягнень;

- пояснення державного службовця щодо обставин, які стали підставою для порушення дисциплінарного провадження, та/або акт про відмову від надання таких пояснень;

- пояснення безпосереднього керівника державного службовця з приводу обставин, які стали підставою для порушення дисциплінарного провадження;

- пояснення інших осіб, яким відомі обставини, які стали підставою для порушення дисциплінарного провадження (за наявності);

- належним чином завірені копії документів і матеріалів, що підтверджують та/або спростовують факт вчинення дисциплінарного проступку;

- пропозиції Комісії або подання дисциплінарної комісії у державному органі з висновком про наявність чи відсутність у діях державного службовця дисциплінарного проступку та підстав для його притягнення до дисциплінарної відповідальності;

- опис матеріалів, які містяться в дисциплінарній справі.

Роблячи невеликий відступ від головної мети роботи, варто звернути увагу, що наведені положення дублюються у законі та постанові, що є порушенням правил нормопроектувальної техніки та загалом негативно відображається на якості цих нормативно-правових актів, оскільки нормативні положення закону не повинні містити зайвої деталізації. Потрібно завжди пам'ятати, що закон регулює суспільні відносини, а не вирішує конкретне питання для конкретної фізичної чи юридичної особи [25]. Необхідно відмітити, що питання якості чинного законодавства України нерозривно пов'язано і з питанням євроінтеграції, оскільки відповідно до положень Закону України «Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу» від 18 березня 2004 року № 1629-IV, державна політика України щодо адаптації законодавства формується як складова частина правової реформи в Україні та спрямовується на забезпечення єдиних підходів до нормопроекування, обов'язкового врахування вимог законодавства Європейського Союзу під час нормопроекування, підготовки квалі-

фікованих спеціалістів, створення належних умов для інституціонального, науково-освітнього, нормопроектного, технічного, фінансового забезпечення процесу адаптації законодавства України [26]. Цілком можливо погодитись з думкою Д.Сірохи, яка зазначає, що удосконалення законодавства може виступати не тільки способом вирішення вже наявних юридичних колізій та прогалин, а й профілактичним заходом, за допомогою якого досягається мета – не допустити появи неузгодженостей у праві, то запобігання нормотворчим помилкам забезпечується шляхом створення якісних нормативно-правових актів. Цьому сприяють: належний фаховий рівень підготовки розробників проектів нормативно-правових актів; дотримання вимог нормопроектувальної техніки у розробці проектів нормативно-правових актів, проведення правової експертизи розроблених законопроектів тощо [27].

Повертаючись до викладу основного матеріалу, у якості прикладу, який демонструє практичну важливість дотримання порядку формування дисциплінарної справи наведемо рішення Коропського районного суду Чернігівської області у справі № 735/583/16-а від 06.07.2016 року. Так, розглянувши у відкритому судовому засіданні адміністративну справу за позовом ОСОБА\_1 до начальника управління соціального захисту населення Коропської районної державної адміністрації ОСОБА\_3 про визнання протиправними рішення про притягнення до дисциплінарної відповідальності, суд прийняв рішення про задоволення позову. Таке рішення суд прийняв після того, як було встановлено, що під час здійснення дисциплінарного провадження відповідачем порушено цілий ряд норм законодавства про державну службу, зокрема як встановлено в судовому засіданні, дисциплінарна справа після її закінчення зберігається у заступника начальника УСЗН і вона не є складовою особою справи позивача. Відповідно до Порядку обліку та роботи з дисциплінарними справами затвердженого Наказом Національного агентства України з питань державної служби 03.03.2016 року № 49: Дисциплінарна справа є складовою особою справи державного службовця та долучається до неї після прийняття суб'єктом

призначення рішення щодо державного службовця, стосовно якого здійснюється дисциплінарне провадження.

Крім того, у дисциплінарній справі відсутній ряд документів, визначених Законом, а саме: дата і місце її формування; характеристика державного службовця, складена його безпосереднім керівником, та інші відомості, що характеризують державного службовця; відомості щодо наявності чи відсутності дисциплінарних стягнень; інформаційна довідка з викладенням обставин щодо вчинення державним службовцем дисциплінарного проступку; пояснення державного службовця щодо обставин, які стали підставою для порушення дисциплінарного провадження або акт про відмову від дачі пояснень; пояснення безпосереднього керівника державного службовця з приводу обставин, які стали підставою для порушення дисциплінарного провадження; опис матеріалів, які містяться в дисциплінарній справі.

Дисциплінарна справа була заведена і сформована протягом одного дня - 20.05.2016, в той же день на засіданні комісії було прийнято рішення про оголошення догани ОСОБА\_1 та керівником винесено відповідний наказ.

Відповідно до ч. 3 ст. 2 КАС України: У справах щодо оскарження рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень адміністративні суди перевіряють, чи прийняті (вчинені) вони: на підставі, у межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України; з використанням повноваження з метою, з якою це повноваження надано; обґрунтовано, тобто з урахуванням усіх обставин, що мають значення для прийняття рішення (вчинення дії); безсторонньо (неупереджено); добросовісно; розсудливо; з дотриманням принципу рівності перед законом, запобігаючи всім формам дискримінації; пропорційно, зокрема з дотриманням необхідного балансу між будь-якими несприятливими наслідками для прав, свобод та інтересів особи і цілями, на досягнення яких спрямоване це рішення (дія); з урахуванням права особи на участь у процесі прийняття рішення; своєчасно, тобто протягом розумного строку [28].

Аналогічним прикладом неналежної роботи дисциплінарної комісії в частині формування дисциплінарної справи є рішення

Новомиколаївського районного суду Запорізької області у справі № 322/1082/16 від 25 листопада 2016 року. Так, 03.11.2016 до Новомиколаївського районного суду Запорізької області надійшов адміністративний позов, в якому позивач просить визнати протиправним та скасувати розпорядження голови Новомиколаївської районної державної адміністрації Запорізької області № 132к від 20.10.2016 «Про оголошення догани ОСОБА\_1». Суд, розглянувши матеріали та з'ясувавши обставини адміністративної справи, заслухавши пояснення осіб, які беруть участь у справі, та дослідивши наявні в справі докази в їх сукупності, встановив: що в матеріалах дисциплінарної справи ОСОБА\_1 відсутній будь-який документ, виданий суб'єктом призначення, щодо ініціювання дисциплінарного провадження. При цьому, пояснення представника відповідача про те, що таким документом є доповідна записка начальника загального відділу апарату райдержадміністрації Зоріної Л.В. про порушення виконавської дисципліни від 29.09.2016 з резолюцією відповідача, суд визнає необґрунтованими та такими, що не відповідають приписам ч. 1 ст. 68 Закону № 889-VIII, оскільки виконавець цієї доповідної не є суб'єктом призначення ОСОБА\_1, а відповідачем на підставі доповідної не було видано розпорядження щодо початку дисциплінарного провадження відносно позивача.

Крім цього, матеріали дисциплінарної справи ОСОБА\_1 не містять всіх необхідних документів, передбачених ч. 2 ст. 73 Закону № 889-VIII, а саме в ній, крім підстави для відкриття дисциплінарного провадження, також відсутні: характеристика державного службовця станом на час формування дисциплінарної справи, натомість наявні характеристики позивача за 2010 та 2013 роки; відомості щодо наявності чи відсутності дисциплінарних стягнень; інформаційна довідка з викладенням обставин щодо вчинення державним службовцем дисциплінарного проступку; пояснення безпосереднього керівника державного службовця з приводу обставин, які стали підставою для порушення дисциплінарного провадження.

До того ж, матеріали дисциплінарної справи ОСОБА\_1 не містять висновку про наявність чи відсутність у діях дер-



жавного службовця конкретного дисциплінарного проступку (ч. 2 ст. 65 Закону № 889-VIII) та підстав для його притягнення до дисциплінарної відповідальності, передбачених Законом № 889-VIII. Таким чином, дисциплінарна справа ОСОБА\_1 не була сформована дисциплінарною комісією відповідно до вимог ч. 2 ст. 73 Закону № 889-VIII, відтак на засіданні дисциплінарної комісії, що відбувалося 17.10.2016, не було належним чином досліджено її обставини та, як наслідок, у протоколі від 17.10.2016 № 4 відсутні конкретні відомості про дату, час та місце вчинення ОСОБА\_1 дисциплінарного проступку, обставини, за яких було вчинено проступок та його юридична кваліфікація. Вказані недоліки дисциплінарної справи було залишено поза увагою відповідача при вирішенні питання про накладення на позивача дисциплінарного стягнення.

На підставі вищевикладеного суд дійшов висновку про те, що адміністративний позов є обґрунтованим та підлягає задоволенню в повному обсязі [29].

Таким чином, як бачимо з наведених прикладів, суди завжди при розгляді відповідної справи звертають увагу на формування дисциплінарної справи та надають цьому аспекту дисциплінарного провадження належну правову оцінку.

### **Щодо дотримання принципу обґрунтованості при формуванні дисциплінарної справи.**

Рухаючись далі до мети цієї роботи, повернемося до змісту твердження, висловленого на початку щодо обов'язковості відповідності дисциплінарної відповідальності стандарту юридичної відповідальності. У зв'язку з цим, маємо звернути увагу на те, як має здійснюватись дотримання принципу обґрунтованості в дисциплінарному процесі під час формування дисциплінарної справи. Зміст цього принципу полягає в установленні самого факту вчиненого правопорушником протиправного діяння як об'єктивної істини; встановленні інших юридично значущих фактів, пов'язаних з висновками про факт і суб'єкта правопорушення. Логічним також є твердження про те, що всі ці дані мають бути розміщені саме в дисциплінарній справі. І дійсно, з формальної сторони законодавцем здійснені для цього певні кроки, а саме:

– п. 1 ст. 73 Закону № 889 визначено, що дисциплінарною комісією формується дисциплінарна справа [30];

– п. 4 Порядку № 49 передбачено, що дисциплінарна справа формується Комісією з питань вищого корпусу державної служби або дисциплінарною комісією під час здійснення дисциплінарного провадження з метою збору інформації про обставини, які стали підставою для його порушення [31];

– п. 29. Порядку № 1039 зазначено, що формує дисциплінарну справу та здійснює її підготовку до розгляду Комісією – комітет з дисциплінарних проваджень; дисциплінарною комісією – секретар [32].

Однак, незважаючи на наведене, залишається проблемною практична реалізація цього питання. Пояснимо детальніше про що йде мова:

– по-перше, у наведених нормативно-правових актах містяться норми, які протирічать одна одній, що ускладнює застосування законодавства, оскільки підготовка до розгляду справи секретарем і формування справи – це є різні за своєю суттю поняття та дії, однак на практиці ці процедури як правило не розділяються між собою і дисциплінарною справою займається секретар, що призводить до неналежного її формування та певним чином позбавляє можливості (а часто і просто бажання) знайомитись із справою інших членів комісії;

– по-друге, чинним законодавством визначено, що дисциплінарна справа є складовою особою справи державного службовця та долучається до неї після прийняття суб'єктом призначення рішення щодо державного службовця, стосовно якого здійснюється дисциплінарне провадження. Однак, абсолютно не роз'яснюється питання щодо місця знаходження та способу зберігання дисциплінарної справи під час здійснення провадження. З існуючих норм не вбачається можливим зробити обґрунтовані висновки щодо цього питання. На практиці дисциплінарні справи, як правило, зберігаються у секретаря дисциплінарної комісії на робочому місці. Вважаємо, що така ситуація є неприпустимою, оскільки за аналогією із Порядком ведення та зберігання особових справ державних службовців, особові справи державних службовців є доку-

ментами з обмеженим доступом і мають зберігатися в опечатаних металевих шафах або сейфах [33]. Таким чином, в результаті існування такої прогалини законодавства виникає ризик розголошення відомостей з дисциплінарної справи. Нагадаємо, що відповідно до п. 5 Порядку № 49, інформація, що міститься в дисциплінарній справі, належить до службової інформації, доступ до якої обмежується згідно із Законом України «Про доступ до публічної інформації» і навіть для її втрачення [34].

Задля збереження балансу дисциплінарного процесу та принципу змагальності сторін законодавцем передбачено гарантії прав державних службовців під час застосування дисциплінарного стягнення, відповідно до яких державний службовець має право на ознайомлення з матеріалами дисциплінарної справи та на оскарження застосованого до нього дисциплінарного стягнення у визначеному цим Законом порядку [35]. Це ж положення дублюється і у Порядку № 49, яким визначено, що державний службовець, щодо якого здійснюється дисциплінарне провадження, має право доступу до інформації про нього, яка збирається та зберігається, в тому числі має право в будь-який час знайомитись із дисциплінарною справою, робити з неї виписки, давати письмові пояснення, надавати відповідні документи та матеріали щодо обставин, які досліджуються, а також порушувати клопотання про одержання і залучення до матеріалів нових документів. Варто наголосити, що останніми змінами, що відбулись у серпні цього року, до Порядку № 1039 вперше внесене додаткове право на ознайомлення з матеріалами справи і уповноваженому представнику державного службовця і навіть визначено два способи такого ознайомлення – у паперовій або електронній формі [36].

На практиці часто ці положення ігноруються дисциплінарними комісіями, оскільки на власний розсуд дисциплінарна комісія вирішує чи враховувати надані державним службовцем докази і в порушення наведених норм законодавства не здійснює заходів щодо задоволення клопотань державних службовців щодо витребування документів або пояснень від осіб, яким можуть бути відомі додаткові відомості щодо обставин справи. Таким чином

дисциплінарними комісіями допускається свідоме обмеження прав державного службовця та порушується п. 18 Порядку здійснення дисциплінарного провадження.

У якості прикладу порушення прав державного службовця під час здійснення дисциплінарного провадження можна навести рішення Волинського окружного адміністративного суду у справі № 140/16991/20 від 16 березня 2021 року. У відкритому судовому засіданні розглядалась адміністративна справа за позовом ОСОБА\_1 до Західного міжрегіонального управління Міністерства юстиції (м. Львів) про визнання протиправними та скасування висновку в частині та наказу, поновлення на посаді та стягнення середнього заробітку за час вимушеного прогулу.

У своєму позові ОСОБА\_1 зазначав, що в порушення вимог Закону України «Про державну службу» та Порядку здійснення дисциплінарного провадження, дисциплінарною комісією пояснення ані від ОСОБА\_1, ані від інших осіб доповідачем не отримано, і про надання таких пояснень жоден із членів дисциплінарної комісії не звертався. Жодних документів, які стали підставою для ініціювання дисциплінарного провадження та щодо яких позивач міг (мав реальну можливість) надати належні, обґрунтовані, вичерпні пояснення на його адресу не надходили, а відповідач їх не направляв.

Суд прийняв рішення про задоволення позову з наступних підстав: дисциплінарною комісією було порушено встановлений строк забезпечення формування дисциплінарної справи, відтак, відповідачем не дотримано пункт 27 Порядку № 1039, згідно якого тривалість формування дисциплінарної справи не може перевищувати 20 календарних днів; поряд з цим, відповідачем не надано до суду пояснення ОСОБА\_1 щодо обставин, які стали підставою для порушення дисциплінарного провадження або акт про відмову від надання пояснень; доказів надіслання запиту від 05 листопада 2020 року № 24996/0/1-20/10-08/2 на електронну адресу позивачу відповідачем суду не надано, при цьому надіслання такого запиту на адресу відділу державної виконавчої служби Західного міжрегіонального управління Міністерства юстиції (м. Львів) [info@lb.vl.dvs.gov.ua](mailto:info@lb.vl.dvs.gov.ua)

не вважається належним виконанням вимог пункту 32 Порядку №1039. З огляду на наведені норми чинного законодавства та встановлені обставини справи, суд приходить до висновку про порушення відповідачем порядку здійснення дисциплінарного провадження щодо ОСОБА\_1 та вважає, що вказане порушення є самостійною та достатньою підставою для визнання протиправними наслідків такого дисциплінарного провадження [37].

Іншим проблемним питанням в частині ознайомлення з матеріалами справи можна назвати невизначеність часу і місця для ознайомлення. Важливість цього питання тісно пов'язана із одного боку із правом на захист, гарантованим Конституцією України, а з іншого – з тим, що це питання і дотепер не знаходить належного відображення в нормативно-правових актах, якими регулюється діяльність дисциплінарних комісій в різних органах влади. Так, наприклад, такі норми відсутні в Положенні про дисциплінарну комісію приватних виконавців [38], Положенні про дисциплінарну комісію Держгеокадастру з розгляду дисциплінарних справ [39] та Положенні про дисциплінарні комісії в Національній поліції України [40], що свідчить про тотальне нехтування правами державних службовців та інших осіб, яких стосуються ці питання. До наведеного переліку прикладів нещодавно цілком можливо було віднести і Порядок здійснення дисциплінарного провадження № 1039, однак зміни, що відбулись у серпні 2022 року зрушили нарешті це питання з місця, але нововведені норми все ще не дають відповіді на всі практичні питання: зокрема передбачено, що ознайомлення здійснюється в робочий час у приміщенні відповідного державного органу, призначеному для проведення прийому громадян, та у присутності працівників, відповідальних за ознайомлення з матеріалами дисциплінарної справ [41]. Однак, з наведеного, виникає питання – як забезпечити право на ознайомлення державного службовця у будь-який час із дисциплінарною справою, якщо приміщення, призначене для прийому громадян має інше призначення, і відповідно має використовуватись виключно для визначених цілей – прийому громадян керівником державного органу за встановленим графіком.

У якості позитивного прикладу, можна привести положення Інструкції з діловодства в місцевих та апеляційних судах України, де чітко визначено, що ознайомлення з матеріалами справи (кримінального провадження) проводиться виключно у приміщенні суду, у визначеному наказом голови суду місці, протягом усього робочого часу суду та в присутності працівника апарату суду [42].

Іншим прикладом недосконалості прийнятих змін є те, що матеріали дисциплінарної справи надаються уповноваженому представнику державного службовця для ознайомлення після перевірки копій документів, що мають додаватись ним до заяви про ознайомлення для підтвердження повноважень. Окреслимо проблемні аспекти, з якими вірогідно стикнуться зацікавлені особи: по-перше, не є зрозумілим на чие ім'я має бути написана така заява. Оскільки, відповідно до вимог Порядку обліку та роботи з дисциплінарними справами – державний службовець має звертатись до секретаря дисциплінарної комісії із заявою, однак в цього випадку мова йде виключно про державного службовця, а оскільки норми Порядку здійснення дисциплінарного провадження та Порядку обліку та роботи з дисциплінарними справами не приведені у відповідність – питання залишається відкритим. По-друге, у наведеній нормі не визначено, протягом якого часу має бути здійснена така перевірка і відповідно ким? Дисциплінарною комісією чи секретарем? Така невизначеність призводить до виникнення непорозумінь між учасниками дисциплінарного процесу, що у свою чергу спричиняє втрачу часу та ускладнює його проведення.

Наведене свідчить про недостатню увагу з боку законодавця до порушеного питання, хоча таке право передбачене в процесах по іншим видам юридичної відповідальності, що цілком відповідає нашому твердженню про необхідність дотримання стандарту юридичної відповідальності незалежно від її виду.

Позицію щодо важливості забезпечення ознайомлення особи з матеріалами справи також висловив у своєму рішенні Конституційний суд України у справі від 18 січня 2012 року № 1-4/2012, зазначивши, що право обвинуваченого на ознайомлення із матеріалами справи та право на отри-

мання інформації про закінчення розслідування у кримінальній справі є складовими конституційного права на захист. Конституційний Суд України вважає, що вимоги статті 218 Кримінально-процесуального кодексу України (*редакція втратила чинність на підставі Кодексу від 13.04.2012 – примітка автора*) узгоджуються з практикою Європейського суду з прав людини (далі – Європейський суд) та з підпунктом „b” пункту 3 статті 6 Конвенції, відповідно до якого кожен обвинувачений у вчиненні кримінального правопорушення має право мати час і можливості для підготовки свого захисту. Як зауважив Європейський суд, підпункт „b” пункту 3 статті 6 Конвенції гарантує обвинуваченому «мати час і можливості, необхідні для підготовки свого захисту», а це означає, що така підготовка охоплює все, що є «необхідним» для підготовки розгляду справи судом. Крім того, можливості, доступні кожному, хто обвинувачується у вчиненні кримінального правопорушення, мають включати ознайомлення – для цілей підготовки свого захисту – з результатами розслідувань, які проводилися протягом усього провадження у справі. Однак питання адекватності часу і можливостей, наданих обвинуваченому, слід вирішувати в контексті обставин кожної конкретної справи (рішення від 21 жовтня 2010 року у справі «Корнев і Карпенко проти України»). Так, у рішенні від 18 лютого 2010 року у справі «Гаважук проти України» Європейський суд визнав, що можливість обвинуваченого ознайомитися з матеріалами справи протягом п'яти днів є достатнім часом у цій справі в розумінні підпункту „b” пункту 3 статті 6 Конвенції [43].

Отже, з наведеного можна зробити проміжний висновок про те, що належне ознайомлення державного службовця з матеріалами дисциплінарної справи, надання останньому реальної можливості подавати додаткові пояснення та документи, заявляти відповідні клопотання є важливим аспектом дотримання процедури належного

формування справи, а від так і дотримання стандарту юридичної відповідальності під час здійснення дисциплінарного процесу.

**Висновки.** Таким чином, враховуючи викладене вище, а також здійснений аналіз норм чинного законодавства та судової практики, можна зробити наступні висновки:

1. Проголошений державою курс на євроінтеграцію – це не лише про прийняття загальнодержавних програм та стратегій і укладення угод про співпрацю, це також про розроблення якісних нормативно-правових актів, про врахування інтересів громадян та формування у суспільстві нульової толерантності до будь-яких проявів порушень прав особи.

2. Дотримання стандарту юридичної відповідальності є необхідним у сучасному світі на всіх рівнях організації суспільного життя. Особливої ваги це питання набуває у ситуаціях, які стосуються дотримання конституційних прав громадян, незалежно від їх правового статусу. Зазначений висновок було сформульовано за допомогою дослідження питання організації процесуального порядку формування дисциплінарної справи як стадії дисциплінарного провадження.

3. З теоретичної сторони висвітленого питання, потребують внесення змін та приведення у відповідність до стандартів нормопроектувальної техніки Закон України «Про державну службу» та Порядок здійснення дисциплінарного провадження, в яких необхідно виключити дублюючі норми, а також посилити норми про відповідальність дисциплінарної комісії за порушення порядку здійснення дисциплінарного провадження.

4. За результатами проведеного дослідження також вбачається необхідним внесення змін до Порядку здійснення дисциплінарного провадження і Порядку обліку та роботи з дисциплінарними справами, в яких необхідно виключити дублюючі норми, детально визначити порядок ознайомлення з матеріалами справи, місце та спосіб зберігання дисциплінарної справи.

#### ЛІТЕРАТУРА:

1. Про основні напрями зовнішньої політики України : постанова Верховної Ради України від 02 лип.1993 року № 3360-XII URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3360-12#Text>

2. Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні : указ Президента України від 22 лип. 1998 року № 810/98 URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/810/98#Text>

3. Про ратифікацію Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони : закон України від 16 вер. 2014 року № 1678-VII. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*. 2014. № 40, ст. 2021.
4. Стратегія комунікації з питань європейської інтеграції України на період до 2026 року : розпорядження Кабінет Міністрів України від 9 грудня 2022 р. № 1155-р. *Офіційний вісник України* 2023 р.. № 1, стор. 103, стаття 28
5. Конституція України. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*. 1996. № 30. С. 141.
6. Адміністративне право України. Повнийкурс: підручник / за ред. В. Галуцька, О. Правоторової. Видання третє. Київ : Академія адміністративно-правових наук, 2020. 466 с., с. 34, 36.
7. Про державну службу : Закон України від 10 груд. 2015 р. № 889-VIII. *Офіційний вісник України*. 2016. № 3. Ст. 149.
8. Про затвердження Порядку здійснення дисциплінарного провадження: постанова Кабінет Міністрів України від 04.12.2019 № 1039. *Офіційний вісник України*. 2019. № 100, стор. 57.
9. Про затвердження Порядку обліку та роботи з дисциплінарними справами: наказ Національного агентства України з питань державної служби 03.03.2016 № 49. *Офіційний вісник України*. 2016. № 29, стор. 61.
10. Академічний тлумачний словник української мови. Онлайн версія академічного тлумачного «Словника української мови» в 11 томах (1970–1980). Т. 9. стор. 644. URL: <http://sum.in.ua/s/standart>.
11. Про стандартизацію : Закон України від 05 червн. 2014 року № 1315-VII. *Офіційний вісник України*. 2014. № 54, стор. 32.
12. Стандарт. Юридична енциклопедія : в 6 т. / редкол. : Ю. С. Шемшученко (голова редкол.) та ін. К. : «Українська енциклопедія», 1998–2004. Т. 5: П–С., 2003., 614 с., С. 342.
13. Мартиновський Д.П. Міжнародні правові стандарти в конституційному праві України. Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.02 «Конституційне право; муніципальне право» (081 – право) / Національний авіаційний університет. Київ, 2020. 238 с. С. 29.
14. Загальна декларація прав людини від 10.12.1948. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995\\_015](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_015).
15. Віденська декларація та Програма дій, схвалені на Всесвітній конференції з прав людини 25 червня 1993 р. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995\\_504](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_504).
16. Деркач А. Міжнародно-правові стандарти захисту прав людини та їх відображення в Конституції України. *Конституційне право*. 2019. № 8, с. 124-127. С. 125.
17. Теорія держави і права : підруч. / кол. авт. ; кер. авт. кол. Ю.А. Ведерніков. 3-є вид. перероб. і допов. Дніпро : ДДУВС; Ліра ЛТД. 2016. 480 с. С. 336.
18. Теорія держави і права : підруч. / кол. авт. ; кер. авт. кол. Ю.А. Ведерніков. 3-є вид. перероб. і допов. Дніпро : ДДУВС; Ліра ЛТД. 2016. 480 с. С. 335.
19. Про державну службу : Закон України від 10.12.2015 р. № 889-VIII. *Офіційний вісник України*. 2016. № 3. Ст. 149.
20. Тарахонич Т.І. Принципи юридичної відповідальності в системі принципів права. *Альманах права*. 2012. Вип. 3. С. 284-287. С. 286.
21. Скакун О.Ф. Теорія держави і права : Підручник / Пер. з рос. Харків : Консум, 2006. 656 с. С.433-434.
22. Про державну службу : Закон України від 10.12.2015 р. № 889-VIII. *Офіційний вісник України*. 2016. № 3. Ст. 149.
23. Кримінальний процесуальний кодекс України : Закон України від 12 квіт. 2012 р. № 4651-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/4651-17>.
24. Про затвердження Порядку здійснення дисциплінарного провадження : постанова Кабінет Міністрів України від 04.12.2019 № 1039. *Офіційний вісник України*. 2019. № 100, стор. 57.
25. Правила оформлення проектів законів та основні вимоги законодавчої техніки (Методичні рекомендації). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/n0002451-06?find=1&text=%D0%B4%D1%83%D0%B1%D0%BB%D1%8E%D0%B2%D0%B0%D0%BD%D0%BD%D1%8F#Text>
26. Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу: закон України від 18 берез. 2004 року № 1629– IV. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*. 2004. № 29, ст. 367.

27. Сіроха Д.І. Проблеми усунення недоліків правового регулювання нормотворчості суб'єктів трудового права. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Сер.: Юриспруденція*. 2019. № 42, том 1. С. 96-99.

28. Рішення Коропського районного суду Чернігівської області у справі № 735/583/16-а від 06.07.2016 року URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/58868614>.

29. Рішення Новомиколаївського районного суду Запорізької області у справі № 322/1082/16 від 25 листопада 2016 року. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/63136658>.

30. Про державну службу : Закон України від 10.12.2015 р. № 889-VIII. *Офіційний вісник України*. 2016. № 3. Ст. 149.

31. Про затвердження Порядку обліку та роботи з дисциплінарними справами: наказ Національного агентства України з питань державної служби 03.03.2016 № 49. *Офіційний вісник України*. 2016. № 29, стор. 61.

32. Про затвердження Порядку здійснення дисциплінарного провадження: постанова Кабінет Міністрів України від 04.12.2019 № 1039. *Офіційний вісник України*. 2019. № 100, стор. 57.

33. Про затвердження Порядку ведення та зберігання особових справ державних службовців : наказ Національного агентства з питань державної служби від 22.03.2016 № 64. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0567-16#Text>

34. Порядок обліку та роботи з дисциплінарними справами: наказ Національного агентства України з питань державної служби 03.03.2016 № 49 . *Офіційний вісник України*. 2016. № 29, стор. 61.

35. Про державну службу : Закон України від 10.12.2015 р. № 889-VIII. *Офіційний вісник України*. 2016. № 3. Ст. 149.

36. Про затвердження Порядку здійснення дисциплінарного провадження: постанова Кабінет Міністрів України від 04.12.2019 № 1039. *Офіційний вісник України*. 2019. № 100, стор. 57.

37. Рішення Волинського окружного адміністративного суду у справі № 140/16991/20 від 16 березня 2021 року URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/95841928>.

38. Положення про Дисциплінарну комісію приватних виконавців: наказ Міністерство юстиції України від 28.11.2017 р. № 1442/31310. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1442-17>.

39. Положення про дисциплінарну комісію Держгеокадастру з розгляду дисциплінарних справ: наказ Держгеокадастру від 02.06.2016 р. № 156. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0156877-16>.

40. Про реалізацію окремих положень Дисциплінарного статуту Національної поліції України : наказ Міністерства внутрішніх справ України від 07.11.2018 р. № 893. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1356-18>.

41. Про внесення змін до постанов Кабінету Міністрів України від 25 березня 2016 р. № 243 і від 4 грудня 2019 р. № 1039 : постанова Кабінет Міністрів України від 05.08.2022 № 873. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/873-2022-%D0%BF/print>.

42. Інструкція з діловодства в місцевих та апеляційних судах України: наказ Державна судова адміністрація України від 20.08.2019 № 814 URL: [https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0814750-19?find=1&text=%D0%BE%D0%B7%D0%BD%D0%B0%D0%B9%D0%BE%D0%BC%D0%BB%D0%B5%D0%BD%D0%BD%D1%8F#w1\\_1](https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0814750-19?find=1&text=%D0%BE%D0%B7%D0%BD%D0%B0%D0%B9%D0%BE%D0%BC%D0%BB%D0%B5%D0%BD%D0%BD%D1%8F#w1_1).

43. Рішення Конституційного суду України від 18 січня 2012 року № № 1-4/2012 у справі за конституційними поданнями 47 та 50 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) частин шостої, сьомої статті 218 Кримінально-процесуального кодексу України (справа про ознайомлення обвинуваченого і захисника з матеріалами кримінальної справи) URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v001p710-12#Text>.

УДК 347.73:336.22 (477)

DOI <https://doi.org/10.51989/NUL.2022.6.1.2>

## ОПОДАТКУВАННЯ ПІДСОЛОДЖЕНИХ ЦУКРОМ НАПОЇВ: ДОСВІД ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ ТА МОЖЛИВОСТІ ДЛЯ УКРАЇНИ

**Атаманчук Наталія Іванівна,**

доктор юридичних наук, доцент,  
провідний науковий співробітник відділу дослідження проблем взаємодії  
держави та громадянського суспільства  
Київського регіонального центру  
Національної академії правових наук України



**Монаєнко Антон Олексійович,**

доктор юридичних наук, професор, заслужений юрист України,  
головний науковий співробітник відділу дослідження проблем взаємодії  
держави та громадянського суспільства  
Київського регіонального центру  
Національної академії правових наук України



*Солодкі напої вважаються продуктами, що завдають шкоди здоров'ю, надмірне споживання яких сприяє появі небезпечних захворювань. У зв'язку з цим щорічно у світі збільшується кількість країн, які намагаються вирішити проблему захворюваності населення за допомогою фіскальних заходів, запроваджуючи податки на шкідливі харчові продукти та напої.*

*У статті досліджено особливості оподаткування спеціальним податком солодких напоїв у таких країнах, як: Республіка Польща, Угорщина, Франція, Ірландія, Данія, Фінляндія тощо. Встановлено, що надходження від оподаткування підсолоджених цукром напоїв спрямовуються на фінансування важливих програм у сфері охорони здоров'я або ж конкретні освітні або громадські цілі, пов'язані з охороною здоров'я. Обґрунтовано необхідність вивчення та впровадження позитивного досвіду країн Європейського Союзу щодо оподаткування акцизним податком напоїв з високим вмістом цукру, кофеїну та штучних підсолоджувачів.*

*Авторами встановлено, що акцизне оподаткування підсолоджених цукром напоїв має величезний потенціал для нашої держави через здатність підвищити податкові надходження, одночасно зменшуючи обсяг споживання таких напоїв. Зроблено висновок, що податки на солодкі напої можуть змінити поведінку споживачів, забезпечити наповнення бюджету від їх адміністрування, а також стимулювати виробництво більш корисної продукції. Для України податок на підсолоджені цукром напої може стати важливим і ефективним інструментом фіскальної та державної політики у сфері охорони здоров'я. Впровадження акцизного оподаткування підсолоджених цукром напоїв в Україні потребує залучення до обговорення як державних інституцій, так і громадськості, представників різних організацій та установ зі створенням робочих груп та співпраці економічних експертів, дієтологів, педагогів, представників батьківських організацій тощо. Передумовою успішного впровадження такого податку в нашій державі повинне стати належне наукове обґрунтування, проведення соціологічних досліджень та консультаційних переговорів зі стейкхолдерами, а також ґрунтовного аналізу зарубіжного досвіду країн Європейського Союзу.*

**Ключові слова:** оподаткування, податок на підсолоджені цукром напої, акцизний податок, зарубіжний досвід, Європейський Союз, податкове законодавство.

### **Atamanchuk Natalia, Monaienko Anton. The taxation of sugar-sweetened beverages: experience of the European Union and opportunities for Ukraine**

*The sugary drinks are considered to be harmful to health, excessive consumption of which contributes to the appearance of dangerous diseases. The number of countries is increasing every year in the world trying to solve the problem of morbidity of the population with the help of fiscal measures, introducing taxes on harmful food products and drinks.*

*The article is dedicated to the peculiarities of taxation with a special tax on sweet drinks in such countries as: the Republic of Poland, Hungary, France, Ireland, Denmark, Finland, etc. Revenues from sugar-sweetened beverage taxes have been found to be used to fund important health programs or specific health-related educational or community goals. The need has been substantiated to study and implement the positive experience of the EU countries regarding the excise tax on drinks with a high content of sugar, caffeine and artificial sweeteners.*

*The excise taxation of sugar-sweetened beverages has a huge potential for our state due to the ability to increase tax revenues while simultaneously reducing the volume of consumption of such beverages. The taxes on sweet drinks can change the behavior of consumers, ensure the filling of the budget from their administration, and also stimulate the production of more useful products. A tax on sugar-sweetened beverages can become for Ukraine an important and effective tool of fiscal and state policy in the field of health care. The introduction of excise taxation of sugar-sweetened beverages in Ukraine requires the involvement in the discussion of both state institutions and the public, representatives of various organizations and institutions with the creation of working groups and the cooperation of economic experts, nutritionists, representatives of parent organizations, etc. A prerequisite for the successful implementation of such tax in our country should be a proper scientific justification, sociological research and consultative negotiations with the stakeholders, as well as a thorough analysis of the foreign experience of the EU countries.*

**Key words:** *taxation, tax on sugar-sweetened beverages, excise tax, foreign experience, European Union, tax legislation.*

Підсолоджені цукром напої вважаються продуктами, що завдають шкоди здоров'ю, надмірне споживання яких сприяє появі зайвої ваги та ожирінню, діабету, серцевих захворювань, карієсу та інших небезпечних захворювань. Задля зменшення споживання та купівлі таких напоїв країни активно запроваджують акцизи на підсолоджені цукром напої. Використання саме податків як фіскальних інструментів з метою регулювання споживання солодких напоїв є однією зі світових тенденцій податкової політики багатьох держав. Зокрема, спеціальний податок на солодкі напої було впроваджено в різних країнах світу, а саме: деяких штатах США та країнах Європи – Бельгії, Великобританії, Іспанії (Каталонії), Ірландії, Норвегії, Латвії, Португалії, Польщі, Угорщині, Хорватії, Фінляндії та Франції тощо.

У нашій державі відсутня практика оподаткування підсолоджених цукром напоїв, тому питання оподаткування продуктів харчування, що є шкідливими для здоров'я, залишається малодослідженим серед вітчизняних учених. Водночас Україна як держава, що уклала з Європейським Союзом Угоду про асоціацію [1], а також отримала статус кандидата на членство в Європейському Союзі має завданням гармонізувати національне законодавство з нормами права Європейського Союзу (далі – ЄС). Детальний аналіз акцизного оподаткування із виокремленням

тих положень, що мають обов'язковий характер, та положень, які дозволяють державам-членам ЄС самостійно вирішувати певні питання набуває великого значення для України.

Окремим питанням акцизного оподаткування в Україні, а також дослідженням європейської практики оподаткування підсолоджених цукром напоїв приділялася увага у працях М. Голютяк-Пенкальської [2], І. Кравченко [3], І. Комарова [4], В. Макаренка [5], О. Озерчука [6], К. Швабія [7] та інших вітчизняних науковців.

Зарубіжні вчені присвятили численні дослідження щодо особливостей оподаткування підсолоджених цукром напоїв, а саме: К. Brukało, К. Kaczmarek, О. Kowalski, Р. Romaniuk щодо запровадження податку на підсолоджені цукром напої в Польщі [8]; С. F. Kurz, А. N. König щодо причинно-наслідкового впливу податків на цукор на продаж безалкогольних напоїв у Франції та Угорщині [9]; Kristine A. Madsen, James Krieger, Xavier Morales проаналізовано політику у сфері охорони здоров'я щодо податків на підсолоджені цукром напої [10]; William M. K. Allen, Katrina J. Allen – про оподаткування підсолоджених цукром напоїв в Австралії [11]; Tom Warshawski – щодо необхідності введення податку на підсолоджені напої в Канаді [12]; Grant E. Donnelly, Paige M. Guge, Ryan T. Howell, Leslie K. John – щодо того, як податок на цукор зменшує купівлю



солодких напоїв [13]; оподаткування підсолоджених цукром напоїв вивчали також Carissa Véliz, Hannah Maslen, Michael Essman, Lindsey Smith Taillie, Julian Savulescu [14], Peter Lloyd and Donald MacLaren [15], L. Sawyer, V.M. Oddo, A. Fretts, M.A. Knox, N. Chan, B.E. Saelens, J.C. Jones-Smith [16].

Водночас постійні зміни вітчизняного податкового законодавства, а також широкий перелік підакцизних товарів у світовій практиці оподаткування зумовлюють необхідність здійснення подальших наукових досліджень у зазначеному напрямі. Набувають актуальності дослідження зарубіжного досвіду оподаткування через наявність останніми роками значних процесів реформування специфічного акцизного оподаткування.

Метою пропонованої статті є вивчення світового досвіду оподаткування акцизним податком підсолоджених цукром напоїв та визначення можливостей впровадження позитивних аспектів такого оподаткування в Україні.

Всесвітня організація охорони здоров'я рекомендує дорослим і дітям зменшити щоденне споживання вільних цукрів до менш ніж 10 відсотків від загального спо-

живання енергії, а подальше скорочення до менш ніж 5 відсотків забезпечує додаткові переваги для здоров'я. У зв'язку з цим щорічно збільшується кількість країн, які намагаються вирішити проблему захворюваності населення за допомогою фіскальних заходів, запроваджуючи податки на харчові продукти та напої, пов'язані зі здоров'ям.

Варто відзначити, що різні країни по-різному адмініструють податок на солодкі напої. Такий податок може бути введений як на виробництво підсолоджених цукром напоїв, так і у вигляді акцизу на реалізацію уже готової продукції. На сьогодні більшість податків на цукор у країнах ЄС запроваджені як збори на виробництво та реалізацію солодких напоїв (табл. 1).

Вважаємо, що ефективність податків на скорочення споживання шкідливих для здоров'я продуктів харчування і напоїв залежить від механізмів його впливу. Якщо податкові ставки будуть низькими, а податкова база стосуватиметься лише недорогих товарів, то вплив на доходи громадян буде незначним. Чим вища ставка податку в поєднанні з поступовим її підвищенням та розширенням податкової бази, тим більший потенціал впливу на людське здоров'я. Окрім того, широке

Таблиця 1

**Податки в країнах ЄС на напої, що містять цукор та штучні підсолоджувачі**

Країна	Дата введення	Ставка податку
Польща	Січень 2021 р.	0,50 злотих – за напої з вмістом цукру, що дорівнює або менше 5 г на 100 мл напою, або за вміст хоча б одного підсолоджувача в будь-якій кількості; 0,05 злотих – за кожен 1 грам цукрів вище 5 г на 100 мл напою. Менша плата стягується за напої із вмістом цукру вище 5 г на 100 мл, якщо вони містять фруктовий, овочевий або фруктовово-овочевий сік не менше 20% від складу сировини, або якщо це вуглеводно-електролітні розчини. Додаткова плата в розмірі 0,10 злотих за 1 літр стягується за напої з додаванням таурину або кофеїну (наприклад, енергетичні напої). Однак максимальна сума збору за цукор не може перевищувати 1,20 злотих за 1 літр напою.
Угорщина	Вересень 2011 р.	7–250 форинтів/л – на всі солодкі напої залежно від речовини і концентрації. 70–500 форинтів/кг – на всі солодкі продукти залежно від речовини і концентрації.
Франція	Січень 2012 р.	€0,0745/л – на весь цукор і штучно підсолоджені напої з міцністю спирту нижче 1,2%. €0,01/л – на енергетичні напої.
Ірландія	Квітень 2018 р.	£1,8/л – для напоїв з більш ніж 5 г цукру/100 мл. £2,4/л – для напоїв з більш ніж 8 г цукру/100 мл.
Данія	1930-і р. (скасовано 2014)	1,64 крони/л – безалкогольні напої
Фінляндія	2016 (скасовано 2017)	0,11 євро/л – напої з додаванням цукру, а також інші кондитерські вироби.

застосування синтетичних підсолоджувачів у виробництві харчових продуктів призводить до зменшення собівартості такої продукції, що своєю чергою створює недобросовісну конкуренцію виробникам аналогічних харчових продуктів з використанням натуральних компонентів.

Цікавим є досвід Угорщини, яка запровадила в 2011 році податок на продукти охорони здоров'я на основі вмісту цукру, солі та метилксантину в упакованих харчових продуктах. Учені зазначають про «стійке скорочення споживання товарів зі збільшенням податків, і що більше двох третин населення адаптувалися до більш здорових альтернатив, найчастіше мінеральної води, свіжих фруктів і овочів, а також трав і спецій. Надходження від податку також відповідали прогнозам і сприяли збільшенню інвестицій у сферу охорони здоров'я [17].

У Польщі структура податку передбачає додаткову плату за напої з додаванням цукрів (моносахариди, дисахариди, продукти харчування, що містять ці речовини) або підсолоджувачі (наприклад, ксиліт, сорбіт або аспартам), а також за напої з додаванням таурину і кофеїну [8].

Поділяємо думку науковців про те, що «цільове оподаткування підсолоджених цукром напоїв підвищує їхню ціну і призводить до зменшення споживання» [12]. Для прикладу, акциз на 1% за унцію в Берклі скоротив споживання солодких напоїв серед жителів з низьким рівнем доходу та етнічних/расових меншин на 21%; продажі неоподатковуваних напоїв зросли на 3,5% через 1 рік після введення податку, продажі води зросли на 15,6%. У Мексиці через 1 рік після введення акцизу на підсолоджені цукром напої, який підняв ціну на такі напої приблизно на 10%, закупівлі підсолоджених цукром напоїв скоротилися у середньому на 6%; закупівлі бутильованої води зросли на 16,2% від базового рівня [18].

Зарубіжні вчені, оцінюючи вплив маркування на придбання солодких напоїв, з'ясували, що «введення податку на солодкі напої без внесення податку на цінники не зменшує закупівлю солодких напоїв. Однак, зробивши податок помітним, додавши до цінника фразу «включає податок на солодкі напої», зна-

чно зменшив закупівлю солодких напоїв. Ці результати свідчать про те, що податки на солодкі напої можуть бути неефективними для зменшення закупівлі солодких напоїв, якщо вони не будуть зроблені безпосередньо на цінниках» [13].

В Україні практика акцизного оподаткування підсолоджених цукром напоїв на сьогодні відсутня, а питання оподаткування продуктів харчування із високим вмістом жиру, цукру і солі, що є шкідливими для здоров'я, залишається малодослідженим серед вітчизняних учених. Окремі пропозиції щодо оподаткування продукції, що містить цукор, зокрема солодких газованих напоїв висловлює І. Комарова [4, с. 78] та І. Кравченко [3, с. 178] щодо оподаткування солодких безалкогольних напоїв. Науковець К. Швабій вважає солодкі безалкогольні напої «основним резервом збільшення податкових надходжень від сплати акцизного податку». Йдеться про напої із високим вмістом цукру: солодкі газовані напої; енергетичні напої; спортивні напої; холодний чай; солодкі кавові напої; будь-які інші напої, до яких додані цукроза чи фруктоза [7, с. 159]. В. Макаренко також обґрунтовує необхідність розширення фіскального потенціалу акцизного податку шляхом впровадження акцизних податків на солодкі безалкогольні напої, що, «крім фіскального ефекту, дозволить досягти інтерналізації екстерналій від надмірного споживання, скоротити кількість хворих на цукровий діабет та осіб, які мають надлишкову вагу» [5, с. 10].

Про намір введення податку на солодкі газовані напої в нашій державі було зазначено головою Комітету Верховної Ради з питань здоров'я нації, медичної допомоги та медичного страхування Михайлом Радущим [19].

Зауважимо, що оподаткування енергетичних напоїв було запропоновано законопроектами України «Про внесення змін до Податкового кодексу України щодо запровадження ставок акцизного збору на енергетичні напої» від 24 квітня 2015 року № 2740 [20] та «Про внесення змін до Податкового кодексу України щодо оподаткування акцизним податком окремих товарів» від 07 серпня 2017 року № 7019 [21], які так і не були прийняті.

Аналізуючи статистичні дані Державної служби статистики України, можна дійти висновку щодо постійного зростання обсягів роздрібного ринку реалізації безалкогольних напоїв протягом 2017–2021 років, зокрема: у 2017 році обсяги їх роздрібною торгівлі становили 12902,3 млн грн, у 2018 році – 16171,3 млн грн, у 2019 році – 19145,5 млн грн, у 2020 році – 20874,8 млн грн, у 2021 році – 25301,3 млн грн [22].

Вважаємо, що акцизне оподаткування підсолоджених цукром напоїв має величезний потенціал у нашій державі, особливо з огляду на його здатність підвищити податкові надходження, одночасно зменшуючи обсяг споживання таких напоїв. Окрім того, як свідчить практика застосування подібного податку на тютюнові та алкогольні вироби, електронні сигарети та рідини, що використовуються в електронних сигаретах, Україна має досвід щодо розробки, впровадження та адміністрування акцизів на товари, що негативно впливають на здоров'я населення.

На думку аналітиків, «впровадження простого, легкого в адмініструванні єдиного специфічного податку в розмірі 4 грн за літр (що дорівнює приблизно 20% ціни) на підсолоджені цукром напої може принести від 5,1 до 7,8 млрд грн на рік і суттєво збільшити державні податкові надходження; адже ця сума еквівалентна від 0,7% до 1,0% державних податкових надходжень у 2019 році. Це також приведе до зменшення обсягу споживання оподатковуваних підсолоджених цукром напоїв до 21%» [23, с. 40].

Основною метою оподаткування підсолоджених цукром напоїв у країнах ЄС є поліпшення здоров'я. Однак, незважаючи на економічну ефективність таких податків, вплив на здоров'я населення буде залежати від зміни саме споживання оподатковуваних напоїв, перехід на інші більш корисні напої. Другою метою податкової політики щодо підсолоджених цукром напоїв є отримання доходів для задоволення важливих потреб громадян. Так, у Філадельфії надається допомога громадським школам щодо медичних послуг та професійного навчання; а здійснення модернізацій у парках, базах відпочинку та бібліотеках є пріоритетами фінансування.

Сіетл збільшує доступ до здорової їжі шляхом субсидування закупівель фруктів та овочів і розширення субсидій на догляд за дітьми та програм, що підтримують ранній розвиток дитини. Багато заходів, що підтримуються податками в Берклі, включають програмування харчування в школах, розширення доступу до послуг з охорони здоров'я порожнини рота та профілактику діабету. Ці програми орієнтовані на ті самі громади, які найбільше страждають від впливу підсолоджених цукром напоїв та нерівності в галузі охорони здоров'я [24].

**Висновки.** Практика справляння податків на цукор у країнах ЄС, а також численні дослідження зарубіжних учених у цій сфері дозволяють зробити висновок, що податки на підсолоджені цукром напої можуть змінити поведінку споживачів, забезпечити наповнення бюджету від їх адміністрування, а також стимулювати виробництво більш корисної продукції. Для України податок на підсолоджені цукром напої може стати важливим і ефективним інструментом фіскальної та державної політики у сфері охорони здоров'я.

Однак впровадження такого податку потребує ретельного вивчення зарубіжного досвіду щодо того, які саме напої підлягатимуть оподаткуванню, чи змінюватиметься ставка податку залежно від вартості одиниці підсолодженого цукром напою, і чи змінюватиметься ставка податку з часом. Окрім того, податки на підсолоджені цукром напої повинні стати джерелом фінансування важливих програм у сфері охорони здоров'я, спрямовуватися на конкретні освітні або громадські цілі, пов'язані з охороною здоров'я, як це відбувається у Республіці Польща, Угорщині.

Впровадження акцизного оподаткування підсолоджених цукром напоїв в Україні потребує залучення до обговорення як державних інституцій, зокрема, Міністерства фінансів України, Міністерства охорони здоров'я, Міністерства освіти і науки України, Міністерства молоді і спорту України, так і громадськості, представників різних організацій та установ зі створенням робочих груп та співпраці економічних експертів, дієтологів, педагогів, представників батьківських організацій тощо. Передумовою успішного впрова-

дження такого податку в нашій державі повинно стати належне наукове обґрунтування, проведення соціологічних дослі-

джен та консультаційних переговорів зі стейкхолдерами, а також ґрунтовного аналізу зарубіжного досвіду країн ЄС.

#### ЛІТЕРАТУРА:

1. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським Співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони від 30 листопада 2015 року № 984\_011. URL: [http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/984\\_011](http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/984_011) (дата звернення: 01.09.2022).

2. Голютяк-Пенкальська М.В. Цукровий податок в Європі. Крок до здорового способу життя чи новий податковий тягар. *Актуальні проблеми реформування сучасного законодавства* : матеріали III Міжнародної науково-практичної конференції (м. Харків, 14–15 вересня 2018 року). Херсон : Видавництво «Молодий вчений», 2018. С. 42–26.

3. Кравченко І.С. Акцизний податок на солодкі безалкогольні напої. *Протидія мінімізації сплати податків: світовий досвід та практика України* : збірник матеріалів III науково-практичного круглого столу, 15 травня 2020 р. Ірпінь : НДІ фіскальної політики, 2020. С. 175–178.

4. Комарова І.В. Акцизне оподаткування в Україні у контексті європейських тенденцій. *Вісник Бердянського університету менеджменту і бізнесу*. 2017. № 1 (37). С. 73–78.

5. Макаренко В.В. Податкове регулювання ринку підакцизних товарів в Україні : автореф. дис. канд. ек. наук : 08.00.08. Ірпінь, 2021. 20 с.

6. Озерчук О.В. Досвід застосування негармонізованих акцизних податків у Федеративній Республіці Німеччина. *Економіка та держава*. 2021. № 9. С. 60–67.

7. Швабій К. Пріоритети податкової політики держави в Україні. *Світ фінансів*. 2021. № 1(66). С. 149–162.

8. Brukało K., Kaczmarek K., Kowalski O. and Romaniuk P. Implementation of sugar-sweetened beverages tax and its perception among public health stakeholders. A study from Poland. *Front. Nutr.* 2022. 9: 957256. DOI: 10.3389/fnut.2022.957256.

9. Kurz C.F., König A.N. The causal impact of sugar taxes on soft drink sales: evidence from France and Hungary. *Eur J Health Econ.* 22, 905–915. 2021. DOI: <https://doi.org/10.1007/s10198-021-01297-x>.

10. Kristine A. Madsen, James Krieger, Xavier Morales. Sugar-Sweetened Beverage Taxes Emerging Evidence on a New Public Health Policy. *JAMA*. 2019. 321(18):1777–1779. DOI: 10.1001/jama.2019.5344.

11. William M.K. Allen, Katrina J. Allen. Should Australia tax sugar-sweetened beverages? *Journal of Paediatrics and Child Health*. 56. 2020. 8–15.

12. Warshawski Tom. The need for Canada to tax sugar-sweetened beverages. *Canadian Medical Association journal*. 08/2018. 32. E966–E966.

13. Grant E. Donnelly, Paige M. Guge, Ryan T. Howell, Leslie K. John. A Salient Sugar Tax Decreases Sugary-Drink Buying. *Psychological Science*. 2021. Volume: 32 Issue: 11, Pp. 1830–1841.

14. Carissa Véliz, Hannah Maslen, Michael Essman, Lindsey Smith Taillie, Julian Savulescu. Sugar, Taxes, & Choice. *Hastings Center Report* 49, No. 6 (2019): 22–31. DOI: 10.1002/hast.1067.

15. Peter Lloyd and Donald MacLaren. Should We Tax Sugar and If So How? *The Australian Economic Review*, 03/2019. Vol. 52, No. 1, Pp. 19–40.

16. Sawyer L., Oddo V.M., Fretts A., Knox M.A., Chan N., Saelens B.E., Jones-Smith J.C. Impacts of the Seattle Sweetened Beverage Tax on the Perceived Healthfulness of Sweetened Beverages. *Nutrients*. 2022, 14, 993.

17. Duplaga Mariusz. The Acceptance of Key Public Health Interventions by the Polish Population Is Related to Health Literacy, But Not eHealth Literacy. *International Journal of Environmental Research and Public Health*. 2020. 17, No. 15: 5459. URL: <https://doi.org/10.3390/ijerph17155459>.

18. Lisa M. Powell, Matthew L. Maciejewski. Taxes and Sugar-Sweetened Beverages. *JAMA*. 2018. 319(3): 229–230. DOI: 10.1001/jama.2017.19522.

19. В Україні можуть запровадити податок на цукор. URL: <https://fbc.ua/news/ekonomika-uk/v-ukrayini-mozhut-zaprovaditi-podatok-na-tsukor/> (дата звернення: 01.09.2022).

20. Про внесення змін до Податкового кодексу України щодо запровадження ставок акцизного збору на енергетичні напої : проєкт Закону України від 24 квітня 2015 року № 2740. URL: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=54945](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=54945). (дата звернення: 01.09.2022).

21. Про внесення змін до Податкового кодексу України щодо оподаткування акцизним податком окремих товарів : проєкт Закону України від 07 серпня 2017 року № 7019. URL: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=62396](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=62396). (дата звернення: 01.09.2022).

22. Офіційний сайт Державної служби статистики України. URL: [http://www.ukrstat.gov.ua/operativ/oper\\_new.html](http://www.ukrstat.gov.ua/operativ/oper_new.html) (дата звернення: 01.09.2022).

23. Потенціал податків на підсолоджені цукром напої в Україні: оцінка наслідків запровадження акцизного податку на підсолоджені цукром напої на ціну, обсяг споживання та доходи від податків. Копенгаген : Європейське регіональне бюро ВООЗ. 2021. 42 с.

24. Kristine A. Madsen, James Krieger, Xavier Morales. Sugar-Sweetened Beverage Taxes Emerging Evidence on a New Public Health Policy. *JAMA*. 2019. 321(18): 1777–1779. DOI: 10.1001/jama.2019.5344.

УДК 347.162

DOI <https://doi.org/10.51989/NUL.2022.6.1.3>

## ІМПЛЕМЕНТУВАННЯ ПРАВОВИХ НОРМ ЩОДО ВИКОРИСТАННЯ КАНАБІСУ В МЕДИЧНИХ ЦІЛЯХ В УКРАЇНІ

**Безнос Костянтин Олександрович,**

аспірант II курсу

Науково-дослідного інституту приватного права і підприємництва  
імені академіка Ф. Г. Бурчака  
Національної академії правових наук України  
[orcid.org/0000-0001-9922-0908](https://orcid.org/0000-0001-9922-0908)



*У дослідженні визначено основні хімічні сполуки канабісу та їх вплив на організм людини, а також наведено міжнародну практику використання канабісу в медичних цілях у країнах Європейського Союзу та Сполучених Штатах Америки.*

*У роботі наголошується на позитивних результатах використання препаратів із сортів рослин роду коноплі (*Cannabis*), які містять тетрагідроканабінол та канабідіол. Наведено перелік захворювань та недуг, які можуть бути вилікувані за допомогою зазначених вище речовин чи для загального покращення самопочуття пацієнта.*

*Підкреслено важливість легалізації канабісу в медичних цілях в Україні, оскільки на фоні російського вторгнення очікується значне зростання кількості осіб, які страждають на різного роду психопатології, тривоги та психічні розлади, особливо це стосується осіб, які безпосередньо постраждали від бойових дій.*

*За результатами проведеного дослідження сформовані та аргументовані зауваження стосовно Проекту Закону № 7457 від 10.06.2022 «Про регулювання обігу рослин роду коноплі (*Cannabis*) в медичних, промислових цілях, науковій та науково-технічній діяльності для створення умов щодо розширення доступу пацієнтів до необхідного лікування онкологічних захворювань та посттравматичних стресових розладів, отриманих внаслідок війни», які стосуються встановлення гранично допустимого рівня вмісту тетрагідроканабінолу (далі – ТГК) та обмеженого обігу канабісу, смоли канабісу, екстрактів і настоек канабісу у наукових, медичних і промислових цілях, а також утворення і функціонування електронного реєстру обліку переміщення сортів рослин роду коноплі (*Cannabis*) для медичних цілей чи вироблених (виготовлених) із них лікарських засобів.*

*Крім того, в процесі обґрунтування велика увага приділяється висновкам Головного науково-експертного управління Апарату Верховної Ради України стосовно доцільності прийняття зазначеного законопроекту.*

**Ключові слова:** медичне право, легалізація канабісу, проект закону, регулювання обігу рослин роду коноплі, міжнародна практика.

### ***Beznos Kostiantyn. Implementation of legal norms on the use of cannabis for medical purposes in Ukraine***

*The study identifies the main chemical compounds of cannabis and their effects on the human body, and also provides international practice of using cannabis for medical purposes in the countries of the European Union and the United States of America.*

*The paper emphasizes the positive results of the use of preparations from varieties of plants of the type of cannabis, which contain tetrahydrocannabinol and cannabidiol. Given the list of diseases and illnesses that can be cured with the help of the above substances or for general improvement of the patient's health.*

*The importance of legalization of cannabis for medical purposes in Ukraine has been emphasized, as the Russian invasion is expected to significantly increase the number of people suffering from various types of psychopathology, anxiety and mental disorders, especially with regard to persons, directly affected by the fighting.*

*Based on the results of the study, comments were formed and argued on bill No. 7457 dated 06/10/2022 on regulating the circulation of plants of the hemp genus for medical, industrial purposes, scientific and scientific and technical activities to create conditions for expanding patients' access to the necessary treatment of oncological diseases and post-traumatic stress disorders, received as a result of the war, concerning the establishment of the maximum permissible level of tetrahydrocannabinol (hereinafter – THC) and the limited circulation of cannabis, cannabis resin, extracts and tinctures of cannabis for scientific, medical and industrial purposes, as well as the creation and operation of an electronic registry of hemp plants for medical purposes or medicines derived from them.*

*In addition, in the process of substantiation, great attention is paid to the conclusions of the Main Scientific and Expert Department of the Apparatus of the Verkhovna Rada of Ukraine on the expediency of the draft law.*

**Key words:** *medical law, treatment of cannabis, draft law, cannabis plant control, international practice.*

Ще у 2005 році нове керівництво української держави визначило, що беззаперечним пріоритетом для України визначено курс на прискорене приєднання України до процесів європейської інтеграції [1, с. 96]. А 8 червня 2018 року парламент остаточно визначив євроатлантичну інтеграцію зовнішньополітичним пріоритетом України і 07.02.2019 відповідні зміни стосовно європейського і євроатлантичного зовнішньополітичного курсу були внесені у Конституцію України [2].

Однією зі сфер, які проходять реформування на фоні євроінтеграції, є медична. Ні для кого не є секретом, що Європа є однією з найпрогресивніших у використанні медичного канабісу. Більшість країн Європейського Союзу мають легалізований статус канабісу в медичних цілях. А на інших європейських ринках, де куріння канабісу заборонено законом, наприклад у Франції, Іспанії та Словенії, дозволено використовувати препарати, отримані з канабісу, для лікування певних захворювань.

Уже декілька років гостро стоїть питання легалізації канабісу в медичних цілях на теренах України, оскільки практика його використання поширюється на Заході та легалізована у більшості розвинутих країн світу. Однак у суспільстві знаходяться як прихильники, так і супротивники питання доцільності легалізації медичного канабісу в Україні.

Я вважаю важливим надання правового аналізу стосовно легалізації канабісу в медичних цілях в Україні, а також співставлення міжнародної практики з його використання.

Родина *Cannabaceae* – це порівняно невелике сімейство квіткових рослин, що вклю-

чає 11 родів і приблизно 170 різних видів, невелика кількість з яких викликає низку різноманітних психоактивних ефектів [3].

Конопля досить складна рослина, яка має дві основні сполуки, – це тетрагідроканабінол і канабідіол (далі – КБД), які мають протилежні ефекти. Відкриття цих сполук призвело до подальшого вивчення важливої системи нейромедіаторів, яка називається ендоканабіноїдною системою. Ця система широко розповсюджена в мозку та тілі, вважається відповідальною за численні важливі функції [4].

Тетрагідроканабінол, або ТГК, є основним психоактивним інгредієнтом канабісу. За даними Національного інституту США з питань зловживання наркотиками (NIDA), ТГК активує систему винагороди мозку, сигналізуючи про вивільнення хімічної речовини мозку дофаміну [5]. Дофамін є нейромедіатором, який відіграє важливу роль у настрої та задоволенні. Викликаючи більший за норму викид дофаміну, ТГК викликає у людей відчуття ейфорії. ТГК часто вводять під час куріння марихуани, але його також можна знайти як інгредієнт у капсулах, харчових продуктах та оліях.

КБД, або канабідіол, є другим за поширеністю активним інгредієнтом канабісу (марихуани). Хоча КБД є важливим компонентом медичної марихуани, його отримують безпосередньо з рослини коноплі, або виготовляють у лабораторії. КБД, один із сотні компонентів марихуани, сам по собі не викликає наркотичного сп'яніння. Відповідно до звіту Всесвітньої організації охорони здоров'я «на людину КБД не чинить жодних ефектів, що вказують на будь-яке зловживання чи потенційну залежність. На сьогодні немає доказів про-

блем зі здоров'ям населення, пов'язаних із використанням чистого КБД» [6].

Таким чином, КБД є хімічним компонентом рослини *Cannabis sativa*, більш відомої як марихуана. Однак КБД не викликає інтоксикації або ейфорії («підйому») порівняно із тетрагідроканабінолом (ТГК).

Хоча дослідження потенційної користі ТГК та КБД та інших канабіноїдів для здоров'я все ще перебувають на ранніх стадіях, є докази того, що ці речовини можуть бути застосовані для покращення самопочуття пацієнтів чи для лікування захворювань: епілепсії, тривоги, глаукоми, симптомів ВІЛ/СНІДу, болю, опіоїдної залежності, синдрому подразненого кишечника, синдрому запального кишечника, розсіяного склерозу, труднощів зі сном, рухових розладів [7].

Хоча КБД і ТГК часто використовуються для лікування багатьох однакових захворювань, є деякі відмінності.

Як зазначає у одній зі своїх робіт Кендра Черрі, КБД часто використовується для полегшення симптомів, пов'язаних із: тривогою, депресією, запаленням, мігренню, посттравматичним стресовим розладом (ПТСР), судомами.

А ТГК, своєю чергою, можна застосувати як медичну марихуану для полегшення симптомів низки захворювань, а саме глаукоми, безсоння, може допомогти полегшити нудоту, спричинену лікуванням раку, зняти біль, пов'язаний із такими захворюваннями, як артрит, фіброміалгія та головні болі, мігрені, поганий апетит; включаючи проблеми з апетитом, спричинені лікуванням раку, тремор [7].

Використання канабісу як лікувального засобу має досить давню історію. Перше зареєстроване терапевтичне використання канабісу датується приблизно 2800 роком до нашої ери в Китаї імператора Шень Нуна. У стародавні часи його використовували для лікування ревматичних болів і малярії, полегшення запорів, приймали з вином як анестезію під час операцій і у разі репродуктивних розладів. В Індії канабіс використовували як транквілізатор, щоб запобігти судомам у людей з епілепсією і правцем, а також як місцевий антибіотик. Відтоді дослідження можливого терапевтичного використання коноплі просунулися вперед [8].

На поточний момент використання конопель у медичних цілях дозволено у 56 країнах світу, серед яких – країни ЄС [9]. Усього в Європейському Союзі 27 країн, у 17 з яких дозволено використання канабісу у медичних цілях, таких як: Хорватія, Чехія, Данія, Фінляндія, Німеччина, Греція, Ірландія, Кіпр, Італія, Литва, Люксембург, Мальта, Нідерланди, Польща, Португалія, Румунія, Швеція. В інших, а саме: у Словенії (Sativex, Marinol, CBD), Іспанії (Sativex), Австрії (часткове Dronabinol, Sativex, Nabilone), Бельгії (Sativex), Естонії (за особливим дозволом), Франції, дозволяється за певних особливих умов чи хвороб. Крім того, використання медичного канабісу дозволено у 37 штатах Сполучених Штатів Америки, 4 територіях та округу Колумбія.

Як ми бачимо, практика використання канабісу в медичних цілях досить обширна та охоплює більшість країн Європейського Союзу.

Хотілось би зазначити, що ще у 2019 році у Верховній Раді зареєстрували законопроект, який мав дозволити обіг медичного канабісу в Україні, а також дав би право науковцям досліджувати коноплю. Комітет із прав людини його підтримав, але далі законотворчий процес призупинився. У 2021 році знову пропонували легалізувати медичний канабіс за допомогою нового законопроекту або постанови Кабінету Міністрів України. Але Верховна Рада знову не підтримала ініціативу та відправила законопроект на доопрацювання.

Раніше вдалося легалізувати лише окремі препарати на основі канабісу, це – «Набілон» (його використовують для лікування побічних ефектів хімотерапії раку (блювота, нейропатичний біль) та «Набіксімокс» (цей препарат знімає біль і спазми м'язів у разі розсіяного склерозу). І навіть це вищезазначене рішення розкритикували організації онкопацієнтів, бо імпортовані препарати коштували від 600 до 2000 доларів, що не по кишені багатьом [9].

Десятого червня 2022 року на розгляд до Верховної Ради України було подано Проект Закону України № 7457 від 10.06.2022 «Про регулювання обігу рослин роду коноплі (*Cannabis*) в медичних, промислових цілях, науковій та науково-технічній діяльності для створення



умов щодо розширення доступу пацієнтів до необхідного лікування онкологічних захворювань та посттравматичних стресових розладів, отриманих внаслідок війни» (далі – законопроект) [10].

Відповідно до Пояснювальної записки до зазначеного вище законопроекту обґрунтуванням необхідності прийняття акта є відсутність належного нормативного регулювання поведінки з речовинами, які за міжнародно-правовою класифікацією належать до наркотичних і психотропних, але при цьому вкрай необхідні для забезпечення надання якісних медичних послуг, запобігання стражданню пацієнтів та допомоги їхньому одужанню від складних захворювань. В Україні це питання особливо актуальне для таких категорій осіб, як: діти з епілепсією, онкохворі, хворі, що потребують паліативної допомоги, а також ветерани війни з посттравматичним стресовим розладом [11, с. 1].

Вважаю, що це є слушним зауваженням, особливо стосовно ветеранів війни з посттравматичним стресовим розладом. Однак варто зазначити, що лікування посттравматичних стресових розладів стосується не тільки ветеранів війни. Дослідження психічного здоров'я підкреслили тяжкий психологічний тягар для населення, яке постраждало від збройних конфліктів. Популяційні епідеміологічні дослідження виявили весь масштаб шкідливих наслідків. У постраждалих від конфлікту регіонах поширеність психопатології коливалася від 11% до 50% для посттравматичного стресового розладу, 5–40% – для депресії, 10–40% – для тривожних розладів і 11–26% – для суїцидальності. Вплив травматичних подій, пов'язаних з конфліктом, виявився основним фактором ризику [12].

Таким чином, на фоні повномасштабного вторгнення зі сторони Росії кількість людей, які матимуть зазначені вище психопатології та розлади, значно виросте. На такого роду виклики необхідно швидко та рішуче відповідати, щоб заподіяти загостренню вказаних психічних розладів та забезпечити гарантовані Конституцією України право на охорону здоров'я, медичну допомогу та медичне страхування.

Відповідно до ст. 49 Конституції України держава створює умови для ефективного і доступного для всіх громадян медичного

обслуговування. У державних і комунальних закладах охорони здоров'я медична допомога надається безоплатно; наявна мережа таких закладів не може бути скорочена. Держава сприяє розвитку лікувальних закладів усіх форм власності [2].

Відповідно до примітки таблиці 3 Постанови Кабінету Міністрів від 6 травня 2000 р. № 770 «Про затвердження переліку наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів» культивування рослин роду коноплі для промислових цілей, за винятком виробництва та (або) виготовлення наркотичних засобів і психотропних речовин, допускається за умови використання насіння, зібраного із сортів рослин, у висушеній соломі яких вміст тетрагідроканабінолу не перевищував 0,08 відсотка [13].

Відповідно до розділу 1 ч. 2 законопроекту відсоток вмісту концентрації тетрагідроканабінолу у сухій масі у сортах рослин роду коноплі (*Cannabis*) для медичних цілей визначається Кабінетом Міністрів України.

Як зазначається у пункті 3 Пояснювальної записки законопроекту, для реалізації зазначених цілей пропонується внесення змін до: Закону України «Про наркотичні засоби, психотропні речовини і прекурсори» щодо забезпечення можливості використання сортів рослин роду коноплі (*Cannabis*) в промислових цілях встановивши вимоги до гранично допустимого вмісту ТГК на рівні 0,2%, та обмеженого обігу канабісу, смоли канабісу, екстрактів і настоек канабісу, а також ТГК (його ізомерів та їх стереохімічних варіантів) у наукових і медичних цілях та впорядкування інструментів контролю за їх обігом [11, с. 5].

Таким чином, законопроект та Пояснювальна записка суперечать один одному, оскільки, з одного боку, норма вказує на вимогу граничного допустимого вмісту ТГК, а з іншого – що відсоток вмісту концентрації ТГК у сортах рослин роду коноплі для медичних цілей визначається Кабінетом Міністрів України.

Варто зазначити, що в більшості країн Європейського Союзу та США допустимий відсоток ТГК для технічних сортів становить 0,3%, а у Швейцарії – 1% [14].

На нашу думку, правильним та послідовним рішенням у рамках євроінтеграції стане підвищення та фіксування у законі

гранично допустимого вмісту ТГК до 0,3%, це сприятиме підвищенню рівня медичного забезпечення населення шляхом доступу пацієнтів до більшого кола лікарських засобів та розвитку промислової, наукової а також науково-технічної діяльності.

Крім того, законопроект передбачає застосування лише тих нових наркотичних засобів, що пройшли державну реєстрацію та клінічні дослідження. Тобто це означає, що на ринку України медичний канабіс зможе бути лише у формі готових зареєстрованих лікарських засобів. Варто розуміти, що готових лікарських засобів на основі канабісу у світі не так багато: це, наприклад, Epidiolex®, Sativex, Marinol®, Cesamet™ та ще кілька [15].

Зазначені вище препарати є досить дорогими, наприклад Sativex® коштує понад 900 доларів США (1 коробка), а у Великобританії ліки GWP.L на основі канабісу Sativex коштують приблизно 11 фунтів (16,3 долара США) на день, якщо використовуються для лікування спастичності у пацієнтів з розсіяним склерозом [16; 17].

Як зазначає Лана Сінічкіна, зважаючи на всі нюанси, більшість прогресивних країн розуміють, що ані їхні уряди, ані самі пацієнти не можуть забезпечити належний доступ до терапії із застосуванням медичного канабісу, якщо йдеться виключно про зареєстровані лікарські засоби. Тому країни й не обмежуються застосуванням саме таких ліків, а вибирають більш гнучкий підхід в інтересах пацієнтів [15].

Так, у ЄС поширеною є практика застосування не зареєстрованих лікарських засобів на основі канабісу, а так званих "cannabis preparations" («препарати канабісу»), тобто продуктів, які являють собою різні форми рослини канабісу. Або ж їх може приготувати провізор, який за індивідуальним призначенням (рецептом) пацієнта готує для нього в аптеці відповідний препарат із необхідним співвідношенням діючих речовин (канабіноїдів), зокрема, тетрагідроканабінолу (ТГК) та канабідіолу (КБД) – це так звані магістральні прописи (англійською – "magistral preparations"). Вчені довели, що саме від такого співвідношення ТГК та КБД залежить ефективність препарату для кожного окремого пацієнта, тож це співвідношення підбирається лікарем індивідуально.

Всі подібні продукти на ринку ЄС не мають реєстрації як лікарські засоби, не проходили повноцінних клінічних випробувань (оскільки такі суміші дуже відрізняються за вмістом, терапевтичним ефектом тощо, що не дозволяє оцінити їхню ефективність у класичному клінічному випробуванні), але виготовляються у відповідності до сертифікату Належної виробничої практики (GMP) із забезпеченням контролю якості [15].

На нашу думку, необхідно імплементувати та розширити законопроект вищевказаними препаратами та лікарськими засобами.

Цікавим є зазначене у п. 5 Пояснювальної записки, відповідно до якої прийняття законопроекту не потребує додаткового фінансування з державного чи місцевого бюджетів [11, с. 6]. Однак, на нашу думку, це твердження хибне та потребує доопрацювання, оскільки законопроект та пояснювальна записка передбачають інструменти впорядкування та контролю за обігом канабісу, смоли канабісу, екстрактів і настоек канабісу, а також ТГК, а саме утворення і функціонування «електронного реєстру обліку переміщення сортів рослин роду коноплі (Cannabis) для медичних цілей чи вироблених (виготовлених) із них лікарських засобів». Такої самої думки дотримується Головне науково-експертне управління Апарату Верховної Ради України у Висновку на Проект Закону України «Про регулювання обігу рослин роду коноплі (Cannabis) в медичних, промислових цілях, науковій та науково-технічній діяльності для створення умов щодо розширення доступу пацієнтів до необхідного лікування онкологічних захворювань та посттравматичних стресових розладів, отриманих внаслідок війни», а також Комітету Верховної Ради України з питань бюджету [18, с. 6; 19].

Цікавим є зауваження Головного науково-експертного управління Апарату Верховної Ради України стосовно того, що обмеження і заборони, передбачені Єдиною конвенцією про наркотичні засоби 1961, Конвенцією ООН про психотропні речовини 1972 року, Конвенцією ООН про боротьбу проти незаконного обігу наркотичних засобів і психотропних речовин 1989 року, Переліком наркотичних засо-

бів, психотропних речовин і прекурсорів (затвердженим Постановою Кабінету Міністрів України від 06.05.2000 № 770) та іншими, зумовлені ризиками небезпеки для здоров'я людини вживання рослин роду коноплі (*Cannabis*). Зокрема, дослідження свідчать, що довготривале вживання цього засобу може викликати залежність та впливати на рівень інтелекту [18].

Як зазначається у одному із досліджень, збільшення обсягу наукових досліджень, проведених протягом останніх років, свідчить про те, що маятник правового регулювання канабісу відхиляється від Єдиної конвенції про наркотичні засоби 1961 року (яка рекомендує примусове використання канабісу як незаконного) у бік розгляду його потенційного використання в медичних цілях [3]. Зокрема, ми вважаємо, що нормативно-правові акти, які наводить Головне науково-експертне управління Апарату Верхової Ради України, є архаїчними та не враховують сучасні досягнення науки.

Більш того, на нашу думку, зазначена теза має маніпулятивний характер, оскільки використовує посилання на джерело, у якому зазначається інша інформація, а саме: «Підлітки, які зловживали марихуаною, мали зниження інтелекту на 6–8 пунктів під час проходження тестів на визначення IQ» [20]. Із зазначеного видається, що до зниження інтелекту призводить саме зловживання марихуаною та підкреслюється особливість категорії суб'єктів, серед яких було проведено дослідження, а саме підлітків. Якщо звернутись до того самого джерела, то далі по тексту можна побачити таку тезу: «У тих, хто вживав наркотик у дорослому віці, така тенденція не спостерігалась». Таким чином, посилання Головного науково-експертного управління Апарату Верховної Ради України є недоцільними.

Окремо хотілось би звернути увагу на те, що нині існує широкий пласт досліджень, які доказують ефективність використання канабісу в медичних цілях [21; 22]. Є дослідження, які вказують на те, що особливістю реакції організму може бути вік чи стать людини. Жінки, як правило, вживають менше канабісу, але наявні докази свідчать про те, що жінки можуть мати ще більший ризик негативних наслідків. Залишається незрозумілим, чому

в деяких людей ці стани розвиваються як побічна реакція на вживання канабісу, а в інших – ні. Ймовірно, задіяні генетичні фактори, і дослідження, зосереджені на цій взаємодії, є багатообіцяючими [23].

Варто підкреслити, що всі дослідження сходяться на тому, що особисто лікар має визначати дози та препарати, які буде приймати пацієнт, оскільки зазначені психоактивні речовини та сполуки мають різну концентрацію ТГК та КБД, що своєю чергою будуть доречніші та безпечніші у лікуванні тієї чи іншої хвороби. Крім того, надмірне чи неправильне використання зазначених вище сполук може загострити хронічні стани чи викликати нові хвороби. Однак таке твердження стосується майже всіх лікарських засобів, які мають обмежений доступ, тобто можуть купуватись за рецептом.

Отже, з усього вищезазначеного можна зробити висновок, що медичне застосування канабісу має широку практику в країнах Європейського Союзу та США, за допомогою основних його сполук, здебільшого канабідіолу, здійснюється покращення самопочуття чи лікування пацієнтів від широкого переліку захворювань, серед яких – епілепсія, тривога, глаукома, симптоми ВІЛ/СНІДу, болі, опіодна залежність, синдром подразненого кишечника, розсіяний склероз, рухові розлади тощо. А імплементація та легалізація використання канабісу у медичних цілях сприятиме покращенню медичного забезпечення, збільшить підприємництво у цій сфері та призведе до наукового збагачення. Отже, Проект Закону України № 7457 від 10.06.2022 р. «Про регулювання обігу рослин роду коноплі (*Cannabis*) в медичних, промислових цілях, науковій та науково-технічній діяльності для створення умов щодо розширення доступу пацієнтів до необхідного лікування онкологічних захворювань та посттравматичних стресових розладів, отриманих внаслідок війни» необхідно доопрацювати та чітко встановити:

1. Рамки гранично допустимого вмісту ТГК до 0,3% для сортів рослин роду коноплі.

2. Норми регулювання та застосування незареєстрованих лікарських засобів на основі канабісу, так званих "cannabis preparations" («препарати канабісу»).

3. Положення, які регулюють функціонування електронного реєстру обліку переміщення сортів рослин роду коноплі (*Cannabis*) для медичних цілей чи вироблених (виготовлених) із них лікарських засобів.

#### ЛІТЕРАТУРА:

1. Енциклопедія історії України. Т. 3: Е-Й / Редкол.: В.А. Смолій (голова) та ін. НАН України. Інститут історії України. Київ : В-во «Наукова думка», 2005. 672 с.: іл.
2. Конституція України від 28 червня 1996 року № 254к/96-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text> (дата звернення: 07.09.2022).
3. Sarris J., Sinclair J., Karamacoska, D. et al. Medicinal cannabis for psychiatric disorders: a clinically-focused systematic review. *BMC Psychiatry*. 2020. Volume 20. Issue 24. URL: <https://doi.org/10.1186/s12888-019-2409-8> (дата звернення: 09.09.2022).
4. Zerrin Atakan. Cannabis, a complex plant: different compounds and different effects on individuals. *The Adv Psychopharmacol*. 2012. Volume 2. Issue 6. P. 241–254. URL: <https://doi.org/10.1177/2045125312457586> (дата звернення: 08.09.2022).
5. NIDA. How does marijuana produce its effects? National Institute on Drug Abuse. April 13, 2021. URL: <https://nida.nih.gov/publications/research-reports/marijuana/how-does-marijuana-produce-its-effects> (дата звернення: 08.09.2022).
6. Peter Grinspoon. Cannabidiol (CBD): What we know and what we don't. *Harvard Health Publishing*. September 24, 2021. URL: <https://www.health.harvard.edu/blog/cannabidiol-cbd-what-we-know-and-what-we-dont-2018082414476> (дата звернення: 08.09.2022).
7. Kendra Cherry. CBD vs. THC: What's the Difference? Both come from cannabis, but THC is psychoactive and CBD is not. *Verywellmind*. August 22, 2022. URL: <https://www.verywellmind.com/cbd-vs-thc-differences-benefits-side-effects-legality-5071416> (дата звернення: 08.09.2022).
8. Medical cannabis and mental illness. *Alcohol and Drug Foundation*. September 30, 2019. URL: <https://adf.org.au/insights/medical-cannabis-mental-illness/> (дата звернення: 07.09.2022).
9. Кудряшова В. Канабіс для лікування ПТСР і не тільки. Наскільки це реально в Україні. *The Village*. 30 червня 2022 р. URL: <https://www.the-village.com.ua/village/knowledge/health-knowledge/327671-legalizatsiya-medichnogo-kanabisu> (дата звернення: 08.09.2022).
10. Проєкт Закону «Про регулювання обігу рослин роду коноплі (*Cannabis*) в медичних, промислових цілях, науковій та науково-технічній діяльності для створення умов щодо розширення доступу пацієнтів до необхідного лікування онкологічних захворювань та посттравматичних стресових розладів, отриманих внаслідок війни» № 7457 від 10.06.2022. URL: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/pubFile/1348744> (дата звернення: 07.09.2022).
11. Пояснювальна записка до проєкту Закону України «Про регулювання обігу рослин роду коноплі (*Cannabis*) в медичних, промислових цілях, науковій та науково-технічній діяльності для створення умов щодо розширення доступу пацієнтів до необхідного лікування онкологічних захворювань та посттравматичних стресових розладів, отриманих внаслідок війни» від 11.06.2022. URL: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/pubFile/1348742> (дата звернення: 07.09.2022).
12. Lars Dumke, Roos van der Haer, Carlo Koos, Tobias Hecker. Patterns of conflict-related trauma exposure and their relation to psychopathology: A person-centered analysis in a population-based sample from eastern DRC. *Social Science & Medicine – Mental Health*. December 2021. Volume 1. URL: <https://doi.org/10.1016/j.ssmmh.2021.100005> (дата звернення: 08.09.2022).
13. Постанова Кабінету Міністрів України від 06.05.2000 р. № 770 «Про затвердження Переліку наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/770-2000-%D0%BF#Text> (дата звернення: 07.09.2022).
14. Денисова О. Заборонений та розповсюджений. Чому в Україні безглуздо відтермінувати легалізацію канабісу. *Суспільне. Новини*. 28 грудня 2021 р. URL: <https://suspilne.media/90146-zaboroneni-j-ta-rozprov-sudzenij-comu-v-ukraini-bezgluzdo-vidterminovuvati-legalizaciju-kanabisu/> (дата звернення: 07.09.2022).
15. Сінічкіна Л. Що не так з легалізацією медичного канабісу в Україні. *НВ Бізнес*. 26 червня, 2022 р. URL: <https://biz.nv.ua/ukr/experts/chomu-legalizacija-medichnoji-marihuani-v-ukrajini-mozhe-ne-dopomogti-pacientam-pripiniti-bil-50252109.html> (дата звернення: 07.09.2022).

16. Sativex® (nabiximols) (NEW). Multiple Sclerosis Society of New Zealand (MSNZ). 2022. URL: <https://www.msnz.org.nz/sativex-nabiximols/> (дата звернення: 10.09.2022).
17. UPDATE 1-GW Pharma's cannabis drug to cost 11 pounds a day. Reuters. June 21, 2010. URL: <https://www.reuters.com/article/gwpharma-bayer-sativex-idINLDE65K0DP20100621> (дата звернення: 09.09.2022).
18. Висновок Головного науково-експертного управління Апарату Верховної Ради України на проєкт Закону України «Про регулювання обігу рослин роду коноплі (Cannabis) в медичних, промислових цілях, науковій та науково-технічній діяльності для створення умов щодо розширення доступу пацієнтів до необхідного лікування онкологічних захворювань та посттравматичних стресових розладів, отриманих внаслідок війни» № 7457 від 10.06.2022. URL: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/pubFile/1350051> (дата звернення: 07.09.2022).
19. Комітет Верховної Ради України з питань здоров'я нації, медичної допомоги та медичного страхування про розгляд законопроекту № 7457 від 10.06.2022. URL: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/pubFile/1440112> (дата звернення: 07.09.2022).
20. Бушковська Н. Як впливає марихуана, чи викликає трава залежність та чому канабіс варто легалізувати в Україні. *Українська Правда*. 22 лютого, 2019 р. URL: <http://life.prawda.com.ua/health/2019/02/22/235748/> (дата звернення: 08.09.2022).
21. Julia Machado Khoury, Maila de Castro Lourenço das Neves, Marco Antônio Valente Roque, Daniela Alves de Brito Queiroz, André Augusto Corrêa de Freitas, Ângelo de Fátima, Fabrício A. et al. Is there a role for cannabidiol in psychiatry? *The World Journal of Biological Psychiatry*. 2019. Volume 20. Issue 2. P. 101–116. URL: <https://doi.org/10.1080/15622975.2017.1285049> (дата звернення: 09.09.2022).
22. Christopher G. Fichtner, MD, Howard B. Moss, MD. Medical Marijuana and Mental Health: Cannabis Use in Psychiatric Practice. *Psychiatric Times*. May 31, 2017. Volume 34. Issue 5. URL: <https://www.psychiatristimes.com/view/medical-marijuana-and-mental-health-cannabis-use-psychiatric-practice> (дата звернення: 09.09.2022).
23. Candice E. Crocker, Alix J.E. Carter, Jason G. Emsley, Kirk Magee, Paul Atkinson and Philip G. Tibbo. When Cannabis Use Goes Wrong: Mental Health Side Effects of Cannabis Use That Present to Emergency Services. *Frontiers in Psychiatry*. 15 February 2021. Volume 12. Article 640222. URL: <https://doi.org/10.3389/fpsy.2021.640222> (дата звернення: 09.09.2022).

## **ІННОВАЦІЙНІ КОНСТИТУЦІЙНІ ОСНОВИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДОТРИМАННЯ ТА ВІДНОВЛЕННЯ ПРАВОВОГО СТАТУСУ ГРОМАДЯН У КОНТЕКСТІ РОЗВИТКУ ЄВРОІНТЕГРАЦІЙНИХ ПРОЦЕСІВ: ЧАСТИНА 2**

**Бондаренко Інна Вадимівна,**

студентка четвертого курсу  
факультету журналістики із посиленою супутньою юридичною освітою  
Міжнародного класичного університету імені Пилипа Орлика

*Запропоновано найбільш актуальні в контексті євроінтеграційних процесів інноваційні редакції низки статей перспективного Конституційного кодексу України чи іншої країни у частині найбільш ефективного, раціонального та якісного пізнання, визнання, забезпечення та дотримання правового статусу громадян, оперативного попередження порушення цього правового статусу та у разі порушення його максимально можливого відновлення, а також з неминучого притягнення винної особи до відповідного виду, характеру і належного ступеня суворості юридичної відповідальності.*

*У цьому аспекті розкрита сутність алогічності використання прав, свобод, обов'язків та/або інтересів однієї особи за рахунок відповідного порушення певної базисної категорії правового статусу іншої. Підкреслено, що погіршенням правового статусу соціосуб'єктів є: а) звуження наявного змісту та/або обсягу прав та/або свобод та/або інтересів фізичних та/або юридичних осіб або незбалансоване розширення змісту та/або обсягу їх обов'язків; б) розширення наявного змісту та/або обсягу прав, свобод та/або інтересів держави та/або міждержавних утворень чи незбалансоване звуження змісту та/або обсягу їх обов'язків. Але не є погіршенням або покращенням правового статусу фізичних та/або юридичних осіб розширення наявного змісту та/або обсягу обов'язків фізичних та/або юридичних осіб або звуження змісту та/або обсягу обов'язків держави та/або міждержавних утворень, яке збалансоване відповідним розширенням змісту та/або обсягу прав, свобод та/або інтересів фізичних та/або юридичних осіб.*

*Запропоновано інноваційне розуміння найвищих соціальних цінностей та меж їх порушення за наявності лише певних виняткових обставин.*

*Розкрита сутність і вичерпний перелік загальноправових причин, що виключають антисоціальність діяння, а також обставин, що виключають або пом'якшують чи обтяжують вину особи, яка вчинила антисоціальне діяння.*

**Ключові слова:** сутність погіршення і покращення правового статусу громадян та інших соціосуб'єктів; найвищі соціальні цінності та межі можливого їх порушення; причини, що виключають антисоціальність діяння; обставини, що виключають або пом'якшують чи обтяжують вину особи.

### ***Bondarenko Inna. Innovative constitutional foundations for ensuring observance and restoring the legal status of citizens in the context of development of European integration processes: part 2***

*The most relevant in the context of European integration processes, innovative revisions of a number of articles of the prospective Constitutional Code of Ukraine or another country are proposed in terms of the most effective, rational and qualitative knowledge, recognition, provision and observance of the legal status of citizens, prompt prevention of violations of this legal status and, in the case of violations, the maximum possible restoration, as well as from the inevitable bringing of the guilty person to the appropriate type, nature and appropriate degree of severity of juridical responsibility.*

*In this aspect, the essence of the illogicality of using the rights, freedoms, duties and/or interests of one person at the expense of the corresponding violation of a certain basic category of the legal status of another is revealed. It is emphasized, that the deterioration of the legal status of social entities is: a) narrowing of the existing content and/or scope of rights and/or freedoms and/or interests of individuals and/or legal entities or unbalanced expansion of the content and/or*

*scope of their duties; b) expansion of the existing content and/or scope of rights, freedoms and/or interests of the state and/or interstate entities or unbalanced narrowing of the content and/or scope of their duties. But it is not a deterioration or improvement of the legal status of individuals and/or legal entities to expand the existing content and/or scope of duties of individuals and/or legal entities or to narrow the content and/or scope of duties of the state and/or interstate entities, which is balanced by the appropriate expanding the content and/or scope of the rights, freedoms and/or interests of individuals and/or legal entities.*

*An innovative understanding of the highest social values and the limits of their violation in the presence of only certain exceptional circumstances is proposed.*

*The essence and comprehensive list of general legal reasons, that exclude the antisociality of an act, as well as circumstances, that exclude or mitigate or aggravate the guilt of a person, who committed an antisocial act, is revealed.*

**Key words:** *essence of deterioration and improvement of the legal status of citizens and other sociosubjects, highest social values and the limits of their possible violation, reasons, that exclude the antisocial nature of the act, circumstances excluding or mitigating or aggravating the guilt of a person.*

Актуальність низки запропонованих у цьому випуску наукового журналу системних правових наукових досліджень зумовлена насамперед положеннями ст. 2 розд. I «Загальні принципи» «Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони» [1], у частині поваги до демократичних принципів, прав людини та основоположних свобод, що, як визначено, зокрема, в Гельсінському заключному акті Наради з безпеки та співробітництва в Європі 1975 р. [2], Паризькій хартії для нової Європи 1990 р. [3] та в інших відповідних документах щодо захисту прав людини: Загальній декларації прав людини ООН 1948 р. [4], Конвенції Ради Європи про захист прав людини і основоположних свобод 1950 р. [5] та ін., а також поваги до принципу верховенства права [6], що повинні формувати основу внутрішньої та зовнішньої політики Сторін, є основними елементами названої Угоди [1] і червоною лінією пронизують як відповідну «Концепцію судово-правової реформи в Україні» [7], так і останні політико-правові доробки у цьому базисному напрямі розвитку української держави [8].

Базуючись на викладених основних євроінтеграційних принципах, представники наукової школи юриспруденції професора Аланкіра розробили інноваційні редакції тринадцяти статей перспективного Конституційного кодексу України, а рівно будь-якої іншої держави світу, в частині забезпечення дотримання правового статусу фізичних осіб та інших

соціосуб'єктів та максимально можливого його відновлення [9, с. 8–9, 14–19, 20, 79–85; 10, с. 54, 60–66, 79–85; 11, с. 84–103, 455–482], що були не лише досить повно євроінтегровані, а й, головне, презентували подальший конструктивний розвиток відповідних європейських інституцій у контексті вказаних базисних євроінтеграційних принципів і фактично демонстрували високий рівень супроводження євроінтеграційних процесів.

Виклад основного матеріалу дослідження доцільно розпочати з урахуванням обмеженого видавничого обсягу цієї наукової статті з викладу лише найбільш актуальних у контексті належного супроводження і розвитку євроінтеграційних процесів інноваційних редакцій статей перспективного Конституційного кодексу України (іншої держави) в частині найбільш ефективного, раціонального та якісного пізнання, визнання, забезпечення та дотримання правового статусу фізичних осіб та інших соціосуб'єктів, оперативного попередження порушення цього правового статусу та у разі порушення його максимально можливого відновлення, а також з неминучого притягнення винної особи до відповідного виду, характеру і належного ступеня суворості юридичної відповідальності [11, с. 84–86, 88–89, 97–99, 102–103, 456–458, 461, 474–475, 480–481; та ін.], а саме:

*VI. «Алогічність використання прав, свобод, обов'язків та/або інтересів одного соціосуб'єкта за рахунок відповідного порушення певної базисної категорії правового статусу іншого соціосуб'єкта»:*

«Правопорушенням є використання прав, свобод, обов'язків та/або інтересів одного соціосуб'єкта за рахунок відповідного порушення певної базисної категорії правового статусу іншого соціосуб'єкта у будь-якому випадку, забезпечення правового статусу певної групи меншості соціосуб'єктів за рахунок відповідного порушення певної базисної категорії правового статусу аналогічної групи більшості соціосуб'єктів, за винятком випадків, детально та належним чином компенсаційно врегульованих законом».

*IX. «Сутність погіршення правового статусу соціосуб'єктів»:*

«Погіршенням правового статусу соціосуб'єктів є:

1. Звуження наявного змісту та/або обсягу прав та/або свобод та/або інтересів фізичних та/або юридичних осіб або незбалансоване розширення змісту та/або обсягу їх обов'язків.

2. Розширення наявного змісту та/або обсягу прав, свобод та/або інтересів держави та/або міждержавних утворень чи незбалансоване звуження змісту та/або обсягу їх обов'язків.

Не є погіршенням або покращенням правового статусу фізичних та/або юридичних осіб розширення наявного змісту та/або обсягу обов'язків фізичних та/або юридичних осіб або звуження змісту та/або обсягу обов'язків держави та/або міждержавних утворень, яке збалансоване відповідним розширенням змісту та/або обсягу прав, свобод та/або інтересів фізичних та/або юридичних осіб».

*X. «Найвищі соціальні цінності та межі їх порушення за наявності лише певних виняткових обставин»:*

«У державі визнаються найвищими соціальними цінностями такі базисні прояви правового статусу людини із таким вичерпним переліком обставин, за наявності яких тільки і можливе їх порушення:

1. Життя людини, якого вона може бути позбавлена лише на підставі:

1.1. Обвинувального вироку суду, який набрав законної сили, за скоєння окремо або у складі іншого кримінального правопорушення умисного вбивства за обтяжуючих обставин, розкрадання будь-яким способом майна в особливо великих розмірах (що у шість і більше разів перевищує місячний дохід потерпілої фізичної особи,

а стосовно державного майна – у дванадцять і більше разів середньомісячну заробітну плату, коли у разі триваючого розкрадання має враховуватися найменший розмір місячного доходу потерпілої фізичної особи або середньомісячної заробітної плати) та за отримання хабара в особливо великих розмірах (що визначається аналогічно, залежно від того у вигляді грошей та/або іншого майна фізичної чи юридичної особи було хабар отримано).

1.2. Обставин, що вказані у п. 4 та п. 5 статті VIII цього Кодексу.

1.3. Обставин припинення втечі особи, законно затриманої чи позбавленої волі.

1.4. Обставин припинення втечі особи, яка вчинила повний склад чи замах на розкрадання майна, окремо або у складі інших кримінальних правопорушень, умисне заподіяння тілесних ушкоджень чи вбивство людини або озброєний напад із будь-якою метою на фізичну особу чи на будь-який інший об'єкт, у процесі затримання такої особи під час скоєння вказаного кримінального правопорушення або відразу після його скоєння чи у будь-якій іншій ситуації, що виключає сумніви щодо того, що вказане кримінальне правопорушення вчинено саме цією особою.

2. Здоров'я людини, якій допускається умисне нанесення побоїв та/або заподіяння тілесних ушкоджень лише за обставин, що вказані у п. п. 1.2–1.4 цієї статті.

3. Честь, гідність, безпека та недоторканність людини, порушення яких допускається тільки в контексті обставин, що вказані у п. 1 цієї статті, і лише тією мірою, яка необхідна для досягнення тільки вказаної у цьому ж пункті мети, а також якщо порушення вказаних цінностей становить сутність належного ступеня суворості карально-виховної юридичної відповідальності, яка призначена та/або застосована відповідним державним органом чи іншим суб'єктом, якому такі повноваження делеговані певним положенням закону, з метою подолання антисоціальної девіантної поведінки певної особи, її покарання та перевиховання, реалізації супутньої та/чи відновлювальної юридичної відповідальності.

4. Недоторканність житла та/або іншого його законного володіння та/або майна людини, порушення чого допускається тільки в контексті обставин, що вказані у п. 3 цієї статті, а також з метою проведення



отримуючих слідчих дій у антикримінальній справі, забезпечення у цій справі відшкодування збитків та/або конфіскації майна, на користь суспільної безпеки та/або порятунку життя, здоров'я та/або майна іншої людини та/або майна юридичної особи».

*XII. «Сутність і вичерпний перелік загальноправових причин, що виключають антисоціальність діяння»:*

«Передбачені Особливою частиною Антикримінального, Адміністративного, Трудового, Де-факто майново-договірного або Де-юре майново-договірного кодексу України (іншої держави) діяння втрачають свою антисоціальність і перетворюються на правомірні суспільно корисні діяння за наявності таких обставин, як заподіяння збитків (шкоди та упущеної вигоди) у разі (внаслідок):

- 1) конкуренції норм права;
- 2) короткочасної конкуренції правових статусів різних соціосуб'єктів;
- 3) необхідної оборони;
- 4) крайньої необхідності;
- 5) виправданого ризику;
- 6) затримання особи, яка вчинила правопорушення;
- 7) психічного чи фізичного впливу;
- 8) виконання законного наказу чи розпорядження;
- 9) здійснення спеціального завдання щодо попередження, виявлення, припинення та розкриття організованої групи чи спільноти правопорушників».

*XIII. «Сутність та перелік загальноправових обставин, що виключають або пом'якшують чи обтяжують вину особи, яка вчинила антисоціальне діяння»:*

- 1) обставини, що виключають вину особи, яка вчинила антисоціальне діяння:
  - 1.1) паранещасний випадок (у разі заподіяння діянням суттєвих та більших збитків) або параказус (у разі заподіяння діянням менших, ніж суттєві, збитків);
  - 1.2) неосудність;
  - 1.3) юридична та фактична помилка;
  - 1.4) уявна обставина;
- 2) обставини, що пом'якшують вину особи, яка вчинила антисоціальне діяння (приблизний перелік такого роду обставин);

3) обставини, що обтяжують вину особи, яка вчинила антисоціальне діяння (вичерпний перелік таких обставин, серед яких має бути наступна обставина в такій редакції:

3.1) алкогольне, наркотичне, токсичне та будь-яке інше сп'яніння та/або інший стан, що знижує координацію та/або реакцію та/або будь-яке інше нормальне сприйняття навколишньої дійсності, в т. ч. і прийняття лікарських та/або інших легальних сильнодіючих препаратів окремо або у сукупності з іншими речовинами, навмисне застосування яких, як і будь-яке інше явне перевищення нормальних параметрів дії, наприклад, швидкості руху транспортного засобу та ін., означає появу у результаті такого діяння будь-яких наслідків із непрямим умислом (передбачав і хоча б і не бажав, але свідомо допускав настання будь-яких наслідків), якщо досягнення такого роду наслідків у цій ситуації не було вчинено із навмисною формою вини (передбачав і бажав настання такого роду наслідків)».

Після викладу запропонованих у попередній та цій статті кодексу переліків обставин має бути розкрито сутність кожного з них.

Представлені найбільш актуальні в контексті реалізації і розвитку євроінтеграційних процесів інноваційні редакції статей перспективного Конституційного кодексу України, а рівно будь-якої іншої країни світу, не претендують на завершеність. Вони створюють лише належну доктринальну, проектну законодавчу та іншу прикладну основу для започаткування широкої коректної наукової дискусії з розробки такого загальноновизнаного варіанту вирішення цих проблем, що був би не лише досить повно євроінтегрований, а, головне, презентував і подальший конструктивний розвиток відповідних європейських інституцій у контексті базисних євроінтеграційних принципів, насамперед із безумовного забезпечення верховенства права та дотримання і відновлення правового статусу особи та інших соціосуб'єктів, і таким чином демонстрував би найвищий рівень супроводження євроінтеграційних процесів.

### ЛІТЕРАТУРА:

1. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони, від 16 вересня 2014 р. *Zakon.rada.gov.ua* : вебсайт. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984\\_011#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_011#Text).
2. Заключительный акт Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе. Хельсинки, 1 августа 1975 г. *Zakon.rada.gov.ua* : вебсайт. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994\\_055#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_055#Text).
3. Парижская хартия для новой Европы: итоговый документ Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе. Париж, 21 ноября 1990 г. *Zakon.rada.gov.ua* : вебсайт. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995\\_058#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_058#Text).
4. Загальна декларація прав людини (укр/рос) від 10 грудня 1948 р. *Zakon.rada.gov.ua* : вебсайт. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995\\_015](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_015).
5. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод від 4 листопада 1950 р. *Zakon.rada.gov.ua* : вебсайт. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995\\_004#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_004#Text).
6. Верховенство права. Доповідь Європейської Комісії «За демократію через право» (Венеціанської Комісії). Венеція, 26 березня 2011 р. URL: [https://www.venice.coe.int/webformsdocuments/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2011\)003rev-ukr](https://www.venice.coe.int/webformsdocuments/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2011)003rev-ukr).
7. Концепція судово-правової реформи в Україні : затв. постановою Верховної Ради України від 28 квітня 1992 р. № 2296-XII. *Відомості Верховної Ради України*. 1992. № 30, ст. 426. *Zakon.rada.gov.ua* : вебсайт. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2296-12#Text>.
8. Напрацювання проекту ЄС «Підтримка впровадження Угоди про асоціацію між Україною та ЄС» (Association4U). 04/02/2020 18:07. *Євроінтеграційний портал* : вебсайт. URL: <https://eu-ua.kmu.gov.ua/infografika/napracyuvannya-proektu-yes-pidtrymka-vprovadzhennya-ugody-pro-asociaciyu-mizh-ukrayinoyu>.
9. Кириченко О.А., Ланцедова Ю.О., Тунтула О.С. Інновації юриспруденції і законодавства в фармацевтичній діяльності : монографія. Варшава : RS Global Sp.z O.O., 2020. 97 с. URL: <https://monographs.rsglobal.pl/index.php/rsgl/catalog/book/30>.
10. Кириченко О.А., Ланцедова Ю.О., Тунтула О.С. Інновації юриспруденції та законності у сфері транспорту і транспортних технологій : монографія. Варшава : RS Global Sp.z O.O., 2021. 95 с. URL: <https://monographs.rsglobal.pl/index.php/rsgl/catalog/book/37>.
11. Кириченко О.А., Ткач Ю.Д., Бондаренко І.В. Інновації юриспруденції в забезпеченні журналістської галузі права та медіабезпеки : монографія. Варшава : RS Global Sp.z O.O.; Київ : Видавець Назаров О.А., 2022. 2-ге вид. 1012 с.

УДК 342.12:339.92 (477)

DOI <https://doi.org/10.51989/NUL.2022.6.1.5>

## РОЛЬ РАДИ ЄВРОПИ В МЕТОДОЛОГІЧНОМУ ЗАБЕЗПЕЧЕННІ МУНІЦИПАЛЬНОЇ РЕФОРМИ В УКРАЇНІ

**Бочарова Наталія Василівна,**

доктор юридичних наук, доцент,  
професор кафедри права  
Університету імені Альфреда Нобеля  
<https://orcid.org/0000-0002-9256-9493>



**Палєєва Юлія Сергіївна,**

старший викладач кафедри права  
Університету імені Альфреда Нобеля  
<https://orcid.org/0000-0001-8284-1425>

**Тодорошко Тетяна Андріївна,**

старший викладач кафедри права  
Університету імені Альфреда Нобеля  
<https://orcid.org/0000-0002-1890-811>

*У статті розглянуті питання значення співпраці України з Радою Європи щодо розвитку і реформування системи місцевого самоврядування. Зазначено, що співробітництво з Радою Європи грає важливу роль у процесі європейської інтеграції України, оскільки сприяє входженню нашої країни у європейський правовий простір. Провідну роль при цьому відіграє Конгрес місцевих і регіональних влад Ради Європи, який діє як консультативний орган організації, розробляє рекомендації Комітету міністрів та Парламентській Асамблеї Ради Європи з усіх аспектів місцевої та регіональної політики, а також тісно співпрацює з національними та міжнародними організаціями, які представляють інтереси місцевих та регіональних органів влади. Він також займається моніторингом того, як виконуються принципи Європейської хартії місцевого самоврядування, яка набула чинності 9 вересня 1988 року і засвідчила зобов'язання країн РЄ визнавати принцип автономії місцевих органів влади і закріплення його у внутрішньодержавному праві.*

*Головна увага у статті зосереджена на аналізі змістового складника документів РЄ, які відображають моніторинг стану реформування місцевого самоврядування в Україні і формулюють рекомендації щодо його вдосконалення. Починаючи з 2001 року у рамках Конгресу місцевих і регіональних влад були підготовлені різноманітні аналітичні матеріали, дослідження і рекомендації щодо проведення реформ з децентралізації в Україні, які виконують важливу роль у визначенні напрямів і методологічних підходів до реформування. Серед останніх уже із самого початку співпраці були визначені шляхи здійснення реальної децентралізації в країні, включаючи чіткий розподіл повноважень і адміністративних завдань між державними органами та місцевими органами влади. Рекомендовано розробити конкретні стратегії, зокрема шляхом передачі повноважень на місцевий рівень, спрямованих на відродження приміських та сільських районів, які перебувають у економічному та демографічному занепаді. Вагоме значення має посилення фінансової автономії місцевих органів влади і прозорий перерозподіл коштів бюджету, заснований на чітких критеріях і цілях. Українській владі було рекомендовано посилити субсидіарність шляхом надання місцевим органам влади повноважень щодо значної частки державних справ та збільшення спроможності місцевих органів влади, в цьому сенсі необхідно діяти шляхом сприяння добровільному об'єднанню між місцевими органами влади в порядку, визначеному центральними органами влади, тобто взяти курс на злиття та міжмуніципальне співробітництво. Автори статті вказують на особливе значення підписання 20 травня 2015 року Конгресом місцевих та регіональних влад Ради Європи та українською владою Дорожньої карти (Roadmap) впровадження реформи децентралізації в Україні. Її положення були враховані і втілені в реформаторському законодавстві країни і конкретній практичній діяльності з реформування.*

Для визначення методології реформування місцевого самоврядування у нашій державі велике значення мають комплексні документи Ради Європи стосовно демократичного розвитку України. Мається на увазі насамперед План дій Ради Європи для України на 2018–2021 рр. (подовжений до кінця 2022 р.).

У статті відзначається позитивний вплив співпраці України з Радою Європи у питаннях реформування місцевого самоврядування.

Таким чином, наведені матеріали свідчать про принципову важливість для України співпраці з Радою Європи як для визначення доктринальних основ і методології реформи децентралізації, так і для практичного втілення завдань реформи.

**Ключові слова:** місцеве самоврядування, муніципальна реформа, Рада Європи, Конгрес місцевих і регіональних влад.

**Bocharova Nataliia, Palieieva Yuliia, Todoroshko Tetiana. The role of the Council of Europe in methodological support municipal reform in Ukraine**

*The article examines the significance of Ukraine's cooperation with the Council of Europe regarding the development and reform of the local self-government system. It is noted that cooperation with the Council of Europe plays an important role in the process of European integration of Ukraine, as it contributes to the entry of our country into the European legal space. The leading role in this is played by the Congress of Local and Regional Authorities of the Council of Europe, which acts as an advisory body of the organization, develops recommendations of the Committee of Ministers and the Parliamentary Assembly of the Council of Europe on all aspects of local and regional politics, and also closely cooperates with national and international organizations that represent the interests of local and regional authorities. It also monitors how the principles of the European Charter of Local Self-Government are implemented, which entered into force on September 9, 1988 and confirmed the obligation of the CE countries to recognize the principle of autonomy of local authorities and enshrine it in domestic law.*

*The main focus of the article is on the analysis of the substantive component of the CE documents, which reflect the monitoring of the state of local self-government reform in Ukraine and formulate recommendations for its improvement. Since 2001, within the framework of the Congress of Local and Regional Authorities, various analytical materials, studies and recommendations on decentralization reforms in Ukraine have been prepared, which play an important role in determining directions and methodological approaches to reform, ways to implement real decentralization in the country, including a clear division of powers and administrative tasks between state bodies and local authorities. It is recommended to develop specific strategies, in particular through the transfer of powers to the local level, aimed at revitalizing suburban and rural areas that are in economic and demographic decline. Strengthening the financial autonomy of local authorities and transparent redistribution of budget funds based on clear criteria and goals is important. The Ukrainian authorities were recommended to strengthen subsidiarity by giving local authorities powers over a significant share of state affairs and increasing the capacity of local authorities, in this sense it is necessary to act by promoting voluntary unification between local authorities in the order determined by the central authorities, i.e. take a course on mergers and inter-municipal cooperation. The authors of the article point to the special significance of the signing of the Roadmap for the implementation of the decentralization reform in Ukraine on May 20, 2015 by the Congress of Local and Regional Authorities of the Council of Europe and the Ukrainian authorities. Its provisions were taken into account and embodied in the country's reform legislation and specific practical reform activities.*

*Complex documents of the Council of Europe regarding the democratic development of Ukraine are important for determining the methodology of reforming local self-government in our country. This refers primarily to the Council of Europe Action Plan for Ukraine for 2018–2021 (extended until the end of 2022).*

*The article notes the positive impact of Ukraine's cooperation with the Council of Europe in matters of local self-government reform.*

*Thus, the given materials testify to the fundamental importance for Ukraine of cooperation with the Council of Europe, both for determining the doctrinal foundations and methodology of the decentralization reform, and for the practical implementation of the reform tasks.*

**Key words:** local self-government, municipal reform, Council of Europe, Congress of local and regional authorities,

У процесі європейської інтеграції України важливу роль грає співробітництво з Радою Європи, яке сприяє входженню нашої країни у європейський правовий простір. Україна має добре налагоджену систему співпраці з Радою Європи з питань розвитку локальної демократії та місцевого самоврядування. Провідну роль при цьому відіграє *Конгрес місцевих і регіональних влад Ради Європи*, про що ще раз зазначив Президент *Конгресу* Леендарт Вербеєк (Leendert Verbeek) у своєму виступі 2 червня 2022 р. у Києві на Форумі "reVIVEd Ukraine – reVIVEd communities" («Відродження України – відродження громад»), організованому Асоціацією міст України [1]. Під час роботи Форуму мер Києва В. Кличко та Л. Вербеєк підписали *Спільну декларацію* (Joint Declaration on Reconstruction of Ukraine) із закликом до реконструкції українських громад та відновлення функціонування місцевих органів влади відповідно до Європейської хартії місцевого самоврядування в умовах збройної агресії РФ.

Рада Європи заснувала Конгрес місцевих та регіональних влад у 1994 році як консультативний орган, який замінив колишню Постійну Конференцію місцевої та регіональної влади Європи. Конгрес є форумом для проведення зустрічей та дискусій представників виборних органів місцевої та регіональної влади, а також для обміну думками щодо місцевої та регіональної політики країн-учасниць. Він розробляє рекомендації Комітету міністрів та Парламентській Асамблеї Ради Європи з усіх аспектів місцевої та регіональної політики, а також тісно співпрацює з національними та міжнародними організаціями, які представляють інтереси місцевих та регіональних органів влади. Конгрес організовує та проводить слухання та конференції з метою залучення широкої громадськості до процесу розширення та поглиблення демократичних реформ. Важливою його функцією є підготовка спеціальних доповідей щодо стану справ з місцевою та регіональною демократією у всіх державах-членах Ради, а також країн, які подали заявки на вступ до неї. Він також займається моніторингом того, як виконуються принципи Європейської хартії місцевого самоврядування,

яка набула чинності 9 вересня 1988 року і засвідчила зобов'язання країн РЄ визнавати принцип автономії місцевих органів влади і закріплення його у внутрішньодержавному праві.

Першою методологічною настановою Ради Європи щодо необхідності проведення реформування місцевого самоврядування в Україні вважається положення Резолюції Парламентської Асамблеї 1179 від 27 січня 1999 р. щодо виконання Україною зобов'язань після вступу до РЄ. У документі, зокрема, зазначено: «Законодавство про місцеве самоврядування має бути ухвалене без подальшого зволікання відповідно до принципів Європейської хартії місцевого самоврядування, включаючи чітке розмежування між державною адміністрацією та виборними муніципальними радами. Новий статус Києва та Севастополя має бути прийнятий відповідно до конституції та Європейської хартії місцевого самоврядування» [2].

Починаючи з 2001 року в рамках *Конгресу місцевих і регіональних влад* були підготовлені різноманітні аналітичні матеріали, дослідження і рекомендації щодо проведення реформ з децентралізації в Україні, які виконують важливу роль у визначенні напрямів і методологічних підходів до реформування. Особливе значення мають *Рекомендації 348 (2013) Місцева і регіональна демократія в Україні* [3]. У документі вказується на повільний темп реформи з децентралізації, незважаючи на рішучі заяви, зроблені на найвищому рівні держави, а нові законопроекти щодо місцевої влади характеризуються як такі, що рецентралізують повноваження на центральному рівні, незважаючи на цілі реформи. Натомість міститься заклики до здійснення реальної децентралізації в країні, включаючи чіткий розподіл повноважень і адміністративних завдань між державними органами та місцевими органами влади. Рекомендовано розробити конкретні стратегії, зокрема шляхом передачі повноважень на місцевий рівень, спрямовані на відродження приміських та сільських районів, які перебувають у економічному та демографічному занепаді. Велике значення має посилення фінансової автономії місцевих органів влади і прозорий перерозподіл коштів бюджету,

заснований на чітких критеріях і цілях. Українській владі рекомендовано посилити субсидіарність шляхом надання місцевим органам влади повноважень щодо значної частки державних справ та збільшення спроможності місцевих органів влади, в цьому сенсі необхідно діяти шляхом сприяння добровільному об'єднанню між місцевими органами влади в порядку, визначеному центральними органами влади, тобто взяти курс на злиття та міжмуніципальне співробітництво.

Співробітництво та тематичні заходи доповнюють на місцях нормативну роботу Конгресу. Вони базуються на політичному діалозі та моніторингу застосування Європейської хартії місцевого самоврядування і дають змогу реалізувати прийняті рекомендації та резолюції. Внаслідок цього 20 травня 2015 року Конгрес місцевих та регіональних влад Ради Європи та українська національна влада підписали Дорожню карту (Roadmap) впровадження реформи децентралізації в Україні [4]. Підписання Дорожньої карти сталося після прийняття Конгресом рекомендації щодо стану місцевої демократії в Україні та конструктивного постмоніторингового діалогу щодо Європейської хартії місцевого самоврядування з 2014 року [5].

Як засвідчила подальша історія проведення муніципальної реформи в Україні, Рекомендації 348 (2013) були враховані і втілені в реформаторському законодавстві країни і конкретній практичній діяльності з реформування.

Для визначення методології реформування місцевого самоврядування у нашій державі велике значення мають комплексні документи Ради Європи стосовно демократичного розвитку України. Мається на увазі насамперед *План дій Ради Європи для України на 2018–2021 рр.* (подовжений до кінця 2022 р.) [6]. Це стратегічний програмний документ, який ставить за мету через співпрацю сприяти зусиллям країни, спрямованим на узгодження своїх законодавства, інституцій та практики з європейськими стандартами у сфері прав людини, верховенства права й демократії та підтримувати країну у виконанні своїх зобов'язань як держави-члена Ради Європи. Практика створення *Планів дій для України* розпочалась з 2005 року

і сприяла її інтеграції до єдиного європейського правового простору.

Одним з пріоритетів *Плану дій на 2018–2021 рр.* є вдосконалення місцевої та регіональної демократії в Україні. Аналітика з цього питання базується на Рекомендаціях Конгресу місцевих і регіональних влад щодо стану місцевої демократії в Україні, а також враховує Резолюції ПАРЄ про функціонування демократичних інститутів в Україні, Рекомендації GRECO про потребу в підвищенні прозорості й підзвітності політичного процесу, висновки Венеціанської комісії щодо поправок до Конституції, пов'язаних із децентралізацією влади, територіальним устроєм і місцевими адміністраціями, а також зазначені в щорічних доповідях Генерального секретаря Ради Європи висновки про стан демократії, прав людини та верховенства права. Пропонований *План дій* бере до уваги такі досягнення *Плану дій на 2015–2017 рр.*, як створення понад 600 нових об'єднаних територіальних громад. Вказується, що виконання завдань за цим *Планом дій* також сприятиме досягненню цілей, визначених *Угодою про асоціацію між Україною та Європейським Союзом*.

У документі Ради Європи зазначено, що реформа місцевого самоврядування та децентралізації залишається пріоритетом політичного порядку денного в Україні починаючи з 2014 року. До позитивів реформування віднесено закріплення політичних зобов'язань на загальнонаціональному рівні у стратегічних документах (Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади, схваленій урядом 1 квітня 2014 року, та в Планах дій щодо реалізації її положень на 2014, 2015 і 2016 роки; у Стратегії сталого розвитку «Україна-2020», затвердженій указом Президента 12 січня 2015 року; в Угоді про Коаліцію депутатських фракцій у Верховній Раді України; у Програмі діяльності уряду від 11 грудня 2014 року, «Про першочергові заходи з розвитку місцевого самоврядування в Україні на 2017 рік», а також середньостроковому плані пріоритетних дій уряду до 2020 року), створення об'єднаних територіальних громад, а також зростання фінансової стабільності місцевих органів влади завдяки механізм-

мам фінансової децентралізації, вперше запровадженням у 2015 р. і розширенням упродовж 2016 року.

Попри ці досягнення, реформа не може вважатися завершеною (особливо в областях і районах) без повноцінного реформування місцевого самоврядування та адміністративно-територіального устрою, а також без ухвалення змін до Конституції в частині децентралізації.

Кваліфікований і неупереджений аналіз процесу реформування дозволив виявити низку викликів на шляху перетворень, а саме:

- брак політичного консенсусу;
- корупцію та надмірну бюрократію;
- низьку адміністративну спроможність і брак координування всередині та між рівнями врядування;
- відсутність ґендерно чутливих політики та практики на всіх рівнях залишається серйозною перешкодою;
- процес децентралізації має брати до уваги важливість забезпечення ефективного представництва національних меншин у новостворених громадах;
- відповідно до чинної Конституції передача виконавчих повноважень районним і обласним радам неможлива, поки що жодній установі не доручено нагляд за відповідністю законодавчих актів місцевої влади до положень Конституції та законів України;
- попри позитивну оцінку, яку отримали процес впровадження законодавства про об'єднання та співробітництво територіальних громад, фіскальна децентралізація, державна служба на місцевому рівні, низка законів усе ще потребує підготовки та ухвалення.

*Методологічні підходи*, запропоновані Радою Європи щодо подальшого реформування місцевого самоврядування, включають перегляд законодавства, що стосується ролі та відповідальності місцевих депутатів, принципів територіальної організації, співробітництва на метрополійних територіях, зміцнення підзвітності на місцевому рівні, статусу й відповідальності місцевих та регіональних виборних представників, секторної децентралізації.

Це не просто сторонні абстрактні вказівки та побажання. Рада Європи бере зобов'язання надавати технічну підтримку,

допомагаючи центральній владі доповнювати та вдосконалювати нормативну базу діяльності державних службовців і об'єднаних територіальних громад, розробляти та застосовувати сучасний інструментарій управління людськими ресурсами. Рада Європи надаватиме допомогу щодо формування онлайнового реєстру місцевих публічних службовців із декількома рівнями доступу і можливістю щодо визначення потреб (включно з потребами в навчанні). Рада Європи готова надати експертну, методологічну та технічну допомогу урядові України в розробленні та подальшому впровадженні сучасної Національної стратегії навчання місцевих публічних службовців. Окрім того, Рада Європи продовжуватиме роботу на основі раніше реалізованих успішних програм, як-от: «Обмін добрими практиками», «Академія лідерства», конкурс ЗМІ на найкраще висвітлення питань децентралізації, щорічні опитування громадської думки про децентралізацію. Також і надалі триватиме фінансове стимулювання у вигляді мінігрантів із метою зміцнення спроможності об'єднаних громад, сприяючи співробітництву між громадами та підвищуючи якість роботи місцевих служб. У березні 2022 р. за сприянням Конгресу місцевих і регіональних влад створена онлайн-платформа "Cities4Cities" для кращої координації необхідної допомоги, зокрема гуманітарної, між українськими та європейськими містами.

Аналіз документів двох останніх моніторингових візитів Конгресу місцевих і регіональних влад в Україну (4–6 березня 2020 р. і 23 листопада 2021 р.) свідчить, що основний акцент у рекомендаціях Ради Європи робиться на першочерговій необхідності внесення змін до Конституції стосовно місцевого самоврядування з урахуванням рекомендацій Конгресу. У майбутньому Конгрес регіональних і місцевих влад має намір здійснювати свої моніторингові заходи щодо стану місцевої та регіональної демократії в Україні, зокрема в рамках процесу постмоніторингового діалогу, аби оцінити кроки, до яких Україна вже вдалася в питаннях реформи децентралізації (з особливою увагою до об'єднань територіальних громад і делегування повноважень).

Загалом маємо відзначити позитивний вплив співпраці України з Радою Європи у питаннях реформування місцевого самоврядування. На сайті Постійного представництва України при Раді Європи відзначено: «25 лютого 2021 р. Генеральний секретар Конгресу А. Кіфер взяв участь у засіданні Ради розвитку громад і територій України під головуванням

Президента України, у ході якого, зокрема, визнав успіх реформи децентралізації в Україні» [7].

Таким чином, наведені матеріали свідчать про принципову важливість для України співпраці з Радою Європи як для визначення доктринальних основ і методології реформи децентралізації, так і для практичного втілення завдань реформи.

#### **ЛІТЕРАТУРА:**

1. Council of Europe Congress President in Ukraine. URL: <https://www.coe.int/en/web/congress/-/council-of-europe-congress-president-in-ukraine>.
2. Resolution 1179 (1999). Honouring of obligations and commitments by Ukraine. URL: <http://www.assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=16671&lang=en>.
3. Local and regional democracy in Ukraine. RECOMMENDATION 348 (2013). Debated and adopted by the Congress on 31 October 2013. URL: <https://rm.coe.int/168071a834>.
4. Local democracy in Ukraine: signing of a roadmap for implementation of the Congress recommendations. URL: <https://www.coe.int/en/web/kyiv/-/local-democracy-in-ukraine-signing-of-a-roadmap-for-implementation-of-the-congress-recommendations>.
5. Конгрес місцевих та регіональних влад Ради Європи. Моніторинговий комітет. CG/MON/2015(27)16. 20 березня 2015 року. Підсумки пост-моніторингу в Україні. Дорожня карта. URL: <https://rm.coe.int/168071b4eb>.
6. Рада Європи. План дій для України на 2018–2021 рр. Документ ухвалив Комітет міністрів Ради Європи 21 лютого 2018 року (CM/Del/Dec(2018) 1308/2.1bisc). URL: <https://rm.coe.int/ar-ukraine-2018-2021-ukr-local-lang-official-non-web/16809e4563>.
7. Конгрес місцевих і регіональних влад Ради Європи. URL: <https://coe.mfa.gov.ua/pro-radu-yevropi/2553-congress>.



УДК 341.1/8(343.3)

DOI <https://doi.org/10.51989/NUL.2022.6.1.6>

## **ПРАВОВІ ПІДСТАВИ ВІДСТУПІВ ТА ОБМЕЖЕНЬ ВІД МІЖНАРОДНИХ СТАНДАРТІВ ПРАВ ЛЮДИНИ**

**Булавіна Світлана Євгенівна,**

кандидат історичних наук, доцент,  
доцент кафедри теорії та історії держави і права юридичного факультету  
Волинського державного університету імені Лесі Українки

**Гороть Алла Миколаївна,**

кандидат юридичних наук, доцент,  
доцент кафедри конституційного, адміністративного та міжнародного права  
юридичного факультету  
Волинського державного університету імені Лесі Українки

*Пріоритет прав і свобод людини на початку ХХІ ст. є доктринальною аксіомою та системоутворюючим принципом, що конструює основи правопорядків демократичних правових держав сучасності. Більшість держав об'єднали зусилля для вироблення критеріїв визначення обсягу і змісту прав людини, засобів їх забезпечення та захисту, створивши потужну наднаціональну систему відповідних механізмів у рамках ООН, РЄ, ЄС тощо. Разом із тим події (політичні, економічні) останніх десятиліть ставлять перед юридичною наукою низку гострих питань щодо обмеження цих прав у певних ситуаціях та юридичну силу цих рішень, також характер внутрішньої юрисдикції держави щодо цих прав, співвідношення принципу пріоритетності прав людини із принципом суверенітету, компенсаторну функцію наддержавних структур у випадках невиконання національними державами функцій гаранта прав і свобод людини на своїх територіях. У статті показано, що, незважаючи на те, що права людини існують у вигляді міжнародних стандартів, існують умови, за яких держави можуть законно втручатися в певні права людини шляхом обмежень або відступів.*

*Саме такі обмеження і відступи були застосовані під час пандемії ХХ століття, яка інколи унеможлиблювала висловлення власних поглядів і спільні протести на публіці. Крім медичних небезпек і занепокоєнь, регульовані урядом блокування були одними з основних причин цього. Тому обмеження широкого кола прав людини, включаючи свободу зібрань, не призвели до повного мовчання, вивикали і викликають широке занепокоєння у суспільства. І саме в такій ситуації виникає питання про стандарти прав людини, які закріплені на міжнародному рівні, та чи має право держава обмежувати права людини в таких випадках. Обмеження торкнулися таких прав, як: право на свободу вираження поглядів і свободу зібрань та асоціацій. Під час пандемії стало зрозуміло, що пандемія загострила наявні проблеми з правами людини. Багато суспільних проблем посилювалися від соціально-економічної нерівності до відсутності політичної свободи, ці невдоволення і проблеми виникли не через біомедичні причини, а через те, як держави реагували на спалах хвороби. З точки зору як прав людини, так і демократії це становить серйозну небезпеку.*

*Будучи міжнародними, стандарти права людини через свою невідчужуваність, їх природний характер в окремих випадках можуть зазнавати певних обмежень і в низці міжнародних актів прописані правила, згідно з якими держави можуть ввести певні обмеження прав людини, незважаючи на їх універсальність та невідчужуваність. Такими винятками є епідемії та пандемії, які самі по собі загрожують здійсненню прав людини, особливо права на життя та права на здоров'я, які є природними правами. Хоча обмеження певних свобод може бути тимчасово необхідним для боротьби зі спалахом епідемій, таке обмеження має бути ретельно обмежене та постійно контролюватися, щоб уникнути зловживань.*

**Ключові слова:** відступи, держава, міжнародний рівень, міжнародні стандарти, невідчужуваність, свобода зібрань, права людини, обмеження.

***Bulavina Svitlana, Horot Alla. Legal grounds for deviations and limitations from international human rights standards***

*The priority of human rights and freedoms at the beginning of the 21st century is a doctrinal axiom and a system-forming principle that constructs the foundations of the legal systems of modern democratic legal states. The majority of states have joined efforts to develop criteria for determining the scope and content of human rights, means of ensuring and protecting them, creating a powerful supranational system of relevant mechanisms within the framework of the UN, Council of Europe, EU, etc. At the same time, the events (political, economic) of recent decades pose to legal science a number of acute questions regarding the limitation of these rights in certain situations and the legal force of these decisions, as well as the nature of the state's internal jurisdiction over these rights, the relationship between the principle of priority of human rights and the principle of sovereignty, the compensatory function of supranational structures in cases of failure of national states to fulfill the functions of guarantor of human rights and freedoms on their territories. The article shows that despite the fact that human rights exist in the form of international standards, there are conditions under which states can legally interfere with certain human rights by way of restrictions or concessions.*

*Such restrictions and concessions were applied during the pandemic of the 20th century, which sometimes made it impossible to express one's own views and to protest together in public. In addition to medical hazards and concerns, government-regulated lockdowns were one of the main reasons for this. Therefore, restrictions on a wide range of human rights, including freedom of assembly, did not lead to complete silence, and caused widespread concern in society. And it is in such a situation that the question arises about human rights standards that are established at the international level and whether the state has the right to limit human rights in such cases. Restrictions affected such rights as: the right to freedom of expression and freedom of assembly and association. During the pandemic, it became clear that the pandemic exacerbated existing human rights problems. Many social problems have intensified, from socio-economic inequality to the lack of political freedom, these discontents and problems arose not because of biomedical reasons, but because of how states responded to the outbreak of the disease. From the point of view of both human rights and democracy, this poses a serious danger.*

*Being international standards of human rights due to their inalienability, their nature may in some cases be subject to certain restrictions, and a number of international acts prescribe rules according to which states can introduce certain restrictions on human rights despite their universality and inalienability. Such exceptions are epidemics and pandemics, which in themselves threaten the exercise of human rights, especially the right to life and the right to health, which is a natural right. Although the restriction of certain freedoms may be temporarily necessary to control the outbreak of epidemics, such restriction must be carefully limited and constantly monitored to avoid abuse.*

**Key words:** *concessions, state, international level, international standards, inalienability, freedom of assembly, human rights, restrictions.*

Мета статті полягає в теоретичному обґрунтуванні підстав порушення міжнародних стандартів прав людини в надзвичайних ситуаціях.

Категорія прав людини, а разом з нею і проблема їх забезпечення, постає як одне з центральних питань сучасної юридичної науки.

Ознакою сучасної правової доктрини став концепційний плюралізм та поява синтетичних міжконцепційних підходів до прав людини, формування нових методологічних підходів до праворозуміння. Дослідження сучасного праворозуміння та сприйняття прав людини має принципове значення в аспекті цього дослідження для з'ясування сутності та змісту міжнародних стандартів прав людини.

Незважаючи на зазначену багатоманітність концепцій, слід погодитись з С.О. Верлановим, який пише, що, незважаючи на плюралізм підходів до визначення природи прав людини, основних філософсько-правових тенденцій, які покликані пояснити цей правовий феномен, кожна з них характеризується певним спільним мінімумом об'єктивно властивого насамперед завдяки тому, що йдеться про права особливого суб'єкта – людини як представника людства. Вчений зазначає, що той факт, що індивід незалежно від місця його перебування та культурних особливостей залишається людиною, дає підстави твердити про всезагальний характер деяких прав, які йому належать, їх універсальну природу [1, с. 21].

Потрібно відзначити, що сучасні концепції виділяють право на життя, право на свободу думки, право на власну громадянську позицію набули ознак невід'ємності та невідчужуваності і мають позадержавне походження, закріплені як обов'язкові в багатьох міжнародних документах з прав людини, в яких розкривається розуміння сутності прав людини як її невід'ємних рис, без яких вона не може бути повноправним членом суспільства [2, с. 13].

Саме тому права людини та обов'язок їх забезпечення є вимогою, що висувається до держави, стоїть вище за неї, не залежить у своєму імперативному характері від волевиявлення держави. Держава не висловлює свою згоду на надання чи ненадання прав людини, на забезпечення чи незабезпечення їх захисту. Цей обов'язок покладено на державу через саму природу цих прав, через їх природний характер і похідний, штучний характер держави. І саме тому до переліку суверенних прав держави не входить право визнавати чи не визнавати певні права за людиною. Суверенним правом держави є лише обрання способів забезпечення і механізмів контролю за їх реалізацію.

Ці права у сучасному світовому співтоваристві існують як міжнародні стандартно-норми прав людини, які є показником рівня розвитку людської цивілізації, віддзеркаленням потреб світової спільноти та її цінностей на конкретно-історичному етапі. Крім того, ці загальновизнані норми прав людини, які притаманні як міжнародному, так і внутрішньодержавному праву, відбивають історично досягнутий рівень демократії та гуманності суспільства на міжнародному та внутрішньодержавному рівні. Ні міжнародний договір, ні внутрішньодержавний закон не можуть обмежити права людини [3, с. 116]. Цим підкреслюється невідчужуваність прав людини, їх природний характер.

Проте в певних ситуаціях держава може відступати від взятих на себе міжнародних зобов'язань щодо забезпечення прав людини, в низці міжнародних актів прописані правила, згідно з якими держави можуть ввести певні обмеження прав людини, незважаючи на їх універсальність та невідчужуваність. Такими винятками є епідемії та пандемії, які самі по собі загро-

жують здійсненню прав людини, особливо права на життя та права на здоров'я. Тому в окремих випадках державам у боротьбі з цими явищами важко дотриматися прав людини і гарантувати їх здійснення. Право на життя найбільш очевидно постраждало від спалаху пандемії ХХІ століття, що забрала життя десятки тисяч людей у всьому світі. Виходячи зі змісту стандартів прав людини, держави зобов'язані захищати людей від позбавлення життя, спричиненого приватними особами. Це зобов'язання можна тлумачити як захист людей від загроз життю з боку інших людей, які переносять інфекційну та смертельну хворобу. Обов'язок держав, який впливає з такого зобов'язання, – поважати та забезпечувати право на життя, а також виходячи з понять, які охоплюють передбачувані загрози, то і вжиття заходів для боротьби з хворобами, що загрожують життю.

Профілактика та лікування епідемій також є аспектами права на здоров'я, а також доступу до охорони здоров'я. У цьому контексті інші відповідні аспекти права на здоров'я включають доступ до безпечної та питної води та належних санітарних умов, а також доступ до достатнього харчування та житла. Питання щодо дотримання права на безпечне та здорове робоче середовище, яке є ще одним відхиленням права на здоров'я, особливо виникають стосовно медичних працівників, які займаються доглядом за пацієнтами та рідними, які перебували в контакті з хворим.

Зв'язок між захистом права на життя та захистом права на здоров'я є найбільш очевидним. Фактично поширення інфекційної хвороби, яка переповнює систему охорони здоров'я, загрожує не лише життю тих, хто заразився хворобою та потребує медичної допомоги, а й праву на життя та доступу до медичної допомоги осіб, які продовжують потребувати лікування від інших захворювань [4; 5; 6; 7].

Якщо, з одного боку, пандемія підкреслює необхідність відстоювання прав на життя і здоров'я для збереження нормального життя демократичного суспільства, з іншого – це також свідчить про напруженість між цими та іншими правами, які в умовах сучасності гостро відчуються у суспільствах, а також провокують певні негативні настрої.

Деякі права людини (наприклад, свобода від катувань і рабства) є абсолютними і не допускають обмежень, балансуєчи з іншими правами або відхиленнями. Проте більшість прав людини не є абсолютними і можуть бути обмежені, хоча й у певних межах. Угоди про права людини спеціально передбачають два інструменти, які можуть і використовуються державами для вжиття заходів для подолання епідемії і пандемій, які порушують деякі права людини: обмеження та відступи [4].

Обмеження дозволяють саме збалансувати індивідуальні та колективні інтереси і закладені в низці положень Міжнародного пакту про громадянські і політичні права, Міжнародного пакту про економічні, соціальні і культурні права, Європейській конвенції прав людини та Протоколах до неї. Обмеження неабсолютних прав допускаються, коли вони передбачені законом, відповідно до законної мети, та коли такі обмеження необхідні в демократичному суспільстві та пропорційні визначеній легітимній меті, що означає відсутність іншої менш обмежувальної альтернативи [6; 7; 8].

Прикладом порушення прав людини під час застосування таких заходів є ті обмеження, які вжиті багатьма державами у відповідь на пандемію ХХІ століття, а саме свобода пересування гарантована Загальною декларацією прав людини. Країни фактично обмежили міжнародні подорожі, в тому числі заборонивши в'їзд негромадянам. Багато країн також обмежили пересування в межах своїх кордонів [7].

Також такі права, як право на особисту свободу, зазнали обмеження у вигляді введення обов'язкового карантину для пасажирів, які прибували з-за кордону, а також введення ізоляції людей, у яких підозрюється або відомо, що вони є позитивними на новий коронавірус. Обмежилось і право на заборону громадських зібрань та асоціацій, тоді як заходи спостереження, спрямовані на відстеження контактів за допомогою використання мобільних даних та інших інструментів штучного інтелекту, є викликом повної реалізації права на приватне життя. Це стосується тих прав, які не дають особі відповідно до міжнародних стандартів виявляти свою віру і релігію, оскільки були закриті місця поклоніння. Закриття підприємств і робо-

чих місць також має наслідки для користування правом на працю, особливо працівниками неформальної економіки і взагалі тими, хто не може працювати вдома, а закриття шкіл та університетів впливає на право на освіту.

У низці міжнародних актів про права людини визначають певні законні цілі як підстави для обмеження низки прав, таких як право на повагу до приватного та сімейного життя, свобода виявляти свої права, право на релігію або переконання (стаття 9 ЄКПЛ і стаття 18 МПГПП), свобода вираження поглядів (стаття 10 ЄКПЛ і стаття 19 МПГПП), свобода зборів та асоціацій (стаття 11 ЄКПЛ та статті 21 і 22 МПГПП) і свобода пересування (стаття 2 Протоколу № 4 ЄКПЛ та стаття 12 МПГПП). Громадське здоров'я є одним із визначених в актах цілей, які «можуть бути використані як підстава для обмеження певних прав, щоб дозволити державі вживати заходів щодо серйозної загрози здоров'ю населення або окремих осіб». Потрібно відзначити, що часи надзвичайного стану, що загрожує життю нації, дає можливість державі відступити від деяких своїх зобов'язань про права людини. Відступи полягають у тимчасовому призупиненні певних прав людини і лише тією мірою, якою вони суворо вимагаються щодо надзвичайної ситуації та не суперечать іншим зобов'язанням держави за міжнародним правом, включаючи принцип недискримінації. Відступи повинні також дотримуватися процедур повідомлення, викладених у Статті 4 МПГПП та Статті 15 ЄКПЛ відповідно, які вимагають публічного оголошення надзвичайного стану та відповідного повідомлення [4; 5; 6; 7; 8].

Потрібно відзначити специфіку міжнародних договорів про захист прав людини, які передбачають певні права і заходи для захисту особи, що повинні визнати і реалізувати держави-учасниці договору. Таким чином, вони регулюють не стільки взаємини держав-учасників, як це було в класичному міжнародному праві, скільки стосунки між державами-учасницями і їхніми власними громадянами, захищаючи останніх від перших. При цьому конвенції формують таким чином, щоб вони органічно увійшли до національних правових систем відповідних країн і могли бути викорис-

тані безпосередньо як державними органами, так і громадянами в їхніх відносинах, незалежно від того, чи були вжиті державою спеціальні заходи для впровадження положень цих угод у національне право [9, с. 210].

Саме тому, говорячи про міжнародний договір із захисту прав людини, слід підкреслити, що його міжнародний характер проявляється насамперед не у взаємних зобов'язаннях держав-учасниць такого договору, а в тому, що договір закріплює певні уніфіковані підходи до прав людини, є певним мінімальним стандартом прав людини, що визнається всіма державами. Універсальність основних прав і свобод людини є наслідком саме цієї особливості міжнародних договорів з прав людини.

Для того щоб суб'єкти не посилялися на відступи від прав людини у разі недотримання своїх міжнародних зобов'язань, Комітет з прав людини пояснив, що: «Якщо держави намагаються посилатися на право відступити від положень Пакту під час, наприклад, стихійної катастрофи, масової демонстрації, включаючи випадки насильства, або великої промислової аварії, вони повинні бути в змозі обґрунтувати не тільки те, що така ситуація становить загрозу на життя нації, а також те, що всі їхні заходи, які відступають від Пакту, суворо вимагаються надзвичайною ситуацією. Також для того щоб відступ від ЄКПЛ був можливим, має існувати фактична або неминуха надзвичайна ситуація, залучення всієї нації, загрожуючи організованому життю громади, і є винятковим, «тому що звичайні заходи або обмеження, дозволені Конвенцією для підтримки громадської безпеки, здоров'я та порядку, є явно неоднаковими» [8]. Під час таких обмежень держави повинні вдаватися до останнього лише в крайньому випадку, коли доведеної наявності обмежень явно не досить для реагування на надзвичайну ситуацію. Відступи можуть стати необхідними, чим довше триватимуть обмеження, оскільки обмеження «тривалого характеру, ймовірно, будуть непропорційними до переслідуваної законної мети».

Потрібно відзначити, що ще однією прерогативою держав на введення обмежень є надзвичайні ситуації, про які зазначає Комітет з прав людини, а саме ті, які загрожують життю нації, і пандемію, безумовно,

можна вважати такою. Досить часто дослідники порівнюють пандемію з війною, яка є парадигмальним прикладом надзвичайної ситуації, що загрожує життю нації. Також не слід вважати, що держава, яка відступає від своїх зобов'язань, автоматично порушує права людини, яка перебуває під її юрисдикцією, тоді як держави, які просто обмежують права людини з міркувань охорони здоров'я, цього не роблять.

Спеціальний доповідач ООН з питань боротьби з тероризмом і правами людини підкреслив, що відхилення від стандартів прав людини є «необхідними для прозорості та підзвітності, коли держави здійснюють надзвичайні повноваження», і що невиконання відступів часто призводить до де-факто надзвичайних ситуацій, які вираховуються з внутрішнього та міжнародно-правового нагляду за надзвичайними повноваженнями. В певних випадках відсутність відступу може означати, що уряд вважає, що ситуація, хоча й надзвичайна, але така, яку можна вирішити, просто обмеживши права людини з міркувань охорони здоров'я.

Будь-які зі згаданих відступів від стандартів прав людини не повинні використовуватися для пропаганди захоплення влади, придушення інакомислення або переслідування меншин.

Щоб не допустити ситуації, коли обмеження прав людини може стати новою нормою, держави повинні прагнути прийняти довгострокову стратегію боротьби з пандеміями, яка не покладатиметься на постійне обмеження або призупинення основних свобод. Вони також повинні остерігатися довготривалих і масштабних наслідків певних заходів. Важливим у цьому є публічність таких заходів, яка має вирішальне значення, незалежно від того, чи приймаються вони шляхом обмежень чи відступів. Останні фактично вимагають офіційного проголошення, тоді як обмеження мають бути передбачені законом, який має бути зрозумілим і доступним для кожного. Ця вимога є важливою для запобігання неправомірному тлумаченню та застосуванню закону і забезпеченню того, щоб особи були точно поінформовані про те, що очікується, як це буде зроблено. У зв'язку з цим варто зазначити, що два права, які не повинні бути ані обмежені, ані призупинені в рамках заходів щодо

боротьби з епідеміями і пандеміями, – це право на інформацію та право на свободу вираження поглядів. Всесвітня організація охорони здоров'я (ВООЗ) підкреслила важливість права громадськості на інформацію для успішного подолання пандемії, оскільки це дозволяє повідомляти населення щодо ризиків для здоров'я, які створює пандемія, та стратегій їх пом'якшення. Саме тому право на інформацію також має розглядатися як надання правдивих та повних даних щодо кількості випадків і смертей через епідемію і пандемію.

Досить важливу роль у забезпеченні дотримання прав людини під час пандемії та епідемій відіграють національні та міжнародні суди та відповідні договірні органи. Оскільки в національному праві діє принцип верховенства права, який означає, що всі дії держави мають бути вчинені згідно з правом у тому сенсі, що на всі дії стосовно прав і свобод індивідів виконавча влада уповноважена правом.

Діяльність виконавчої влади здійснюється з тими нормами та принципами, які обмежують її дискреційну владу (тобто вільний розсуд) та унеможливають зловживання нею.

Усі спори стосовно законності актів адміністративних органів вирішуються судами, які є незалежними від виконавчої влади. Саме у судах можуть бути розглянуті позови про обмеження прав людини з точки зору їх законності, необхідності та пропорційності щодо визначеної законної

мети. У разі відступів національний суд або відповідний договірний орган спочатку з'ясовують, чи були дотримані умови для відступу, і, якщо ні, виявляють порушення прав людини, про які йдеться. Якщо відступ виявляється виправданим, національний суд або договірний орган перевірять, чи відповідали ці заходи іншим відповідним нормам міжнародного права та чи вони «суворо вимагалися надзвичайною ситуацією». Саме на суди покладається зобов'язання показати розмір поваги до оцінки, зробленої державою щодо необхідності втручання в права людини.

Згідно із законодавством про права людини, держави зобов'язані боротися з пандеміями, епідеміями, надзвичайними ситуаціями. Міжнародні акти з прав людини допускають обмеження деяких неабсолютних прав для захисту громадського здоров'я. Якщо держави вважають обмеження недостатніми через винятковий характер ситуації, вони також можуть вдатися до відступів. Однак незалежно від причин, за якими держави можуть вибрати обмеження або відступи, надзвичайно важливо, щоб вжиті заходи були обмежені тим, що є строго необхідним для боротьби з пандемією, і не призводило до постійного обмеження прав людини.

Саме тому концепція пріоритету людини над державою є наріжним каменем формування конституційного ладу держав, що належать до європейської цивілізації, і показником рівня демократії в державі.

#### ЛІТЕРАТУРА:

1. Верланов С.О. Економічні і соціальні права людини: європейські стандарти та їх впровадження в юридичну практику України (загальнотеоретичне дослідження) / редкол.: М.П. Рабінович та ін. Львів : Край, 2009. 196 с.
2. Пушкіна О.В. Конституційний механізм забезпечення прав людини і громадянина в Україні: проблеми теорії і практики : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня доктора юрид. наук : спец. 12.00.02 «Конституційне право». Харків, 2008. 21 с.
3. Муса Аль-Сулайбі. Юридична природа міжнародних стандартів прав людини. *Право України*. 2000. № 9. С. 116–119.
4. Конвенція проти катувань та інших жорстоких, нелюдських або таких, що принижують гідність, видів поведінки і покарання. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995\\_085#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_085#Text) (дата звернення: 10.09.2022).
5. Міжнародний пакт про громадянські і політичні права. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995\\_043#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_043#Text) (дата звернення: 09.09.2022).
6. Міжнародний пакт про економічні, соціальні і культурні права. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995\\_042](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_042) (дата звернення: 11.09.2022).
7. Загальна декларація прав людини. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995\\_015#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_015#Text).
8. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод (з протоколами) (Європейська конвенція з прав людини). URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995\\_004#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_004#Text).
9. Ліщина І. Міжнародні механізми захисту прав людини. *Незалежний культурологічний часопис «І»*. 2001. № 21. С. 210–238.

УДК 349.3

DOI <https://doi.org/10.51989/NUL.2022.6.1.7>

## НАПРЯМИ УДОСКОНАЛЕННЯ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ПЕНСІЙНОЇ СИСТЕМИ В УМОВАХ ЄВРОІНТЕГРАЦІЇ

**Вінтоняк Христина Ярославівна,**  
студентка V курсу  
Навчально-наукового юридичного інституту  
Прикарпатського національного університету  
імені Василя Стефаника



*У статті розглянуто напрями удосконалення соціально-забезпечувальних правовідносин у сфері пенсійного страхування. Висвітлено імплементацію вимог, взятих на себе Україною згідно з Угодою про асоціацію з Європейським Союзом, зокрема щодо організації пенсійної системи ратифіковано Конвенцію Міжнародної організації праці № 102 про мінімальні норми соціального забезпечення, яка є співзвучною із Законом України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування». Окреслено урядові заходи, спрямовані на подолання бідності держави з урахуванням дії Європейського кодексу соціального забезпечення.*

*Наголошено на актуальності застосування судової практики Європейського суду з прав людини, який діє на підставі Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод. Виокремлено юридичні підстави застосування рішень Європейського суду з прав людини у правозахисній системі реалізації прав людини в Україні як важливий фактор євроінтеграційного курсу нашої держави. На найвищому і єдиному рівні конституційної юрисдикції визнано пріоритет вивчення судових справ, що стали предметом розгляду Європейського суду з прав людини. Серед джерел міжнародного прецедентного права, які можна використовувати для удосконалення пенсійної системи України, виокремлюються справи «Ейрі проти Ірландії», «Петриченко проти України», «Проніна проти України» та деякі інші. Зазначено, що одним із системних порушень прав людини в Україні, зокрема у сфері пенсійного забезпечення, виступає юридична необґрунтованість рішень національних судів, які неприпустимо відкидають доводи позивачів, не беручи їх взагалі до уваги. Встановлено, що на конституційному рівні не до кінця врегульовано основи правового регулювання пенсійної системи України, які б стимулювали компетентні органи державної влади успішно застосовувати механізми реалізації соціальної політики в нашій державі. Зауважено, що вищі судові органи адміністративної юрисдикції прибічно ставляться до впровадження практики Європейського суду з прав людини, в процесі якої надається важлива методична робота, що допомагає належним чином відправляти правосуддя у адміністративних провадженнях за предметом розгляду пенсійних спорів.*

**Ключові слова:** євроінтеграція, пенсія, соціальна допомога, соціальне страхування, Конвенція про захист прав людини та основоположних свобод, Європейський суд з прав людини, Конституційний Суд України, судові рішення.

### **Vintoniak Hryshchyna. Directions of improving the legal regulation of the pension system during the European integration**

*The article considers directions for improving social safety legal relations in the field of pension insurance. The implementation of the requirements assumed by Ukraine in accordance with the Association Agreement with the European Union is highlighted, in particular, regarding the organization of the pension system, the International Labor Organization Convention No. 102 on minimum standards of social security, which is consistent with the Law of Ukraine "On Mandatory State Pension Insurance", was ratified. The government measures aimed at overcoming the poverty of the state are outlined, taking into account the effect of the European Code of Social Security.*

*The relevance of the application of the judicial practice of the European Court of Human Rights, which acts on the basis of the Convention on the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, is emphasized. The legal grounds for the application of the decisions of the European Court of Human Rights in the human rights protection system of the implementation of human rights in Ukraine are highlighted as an important factor in the European integration course of our country. At the highest and single level of constitutional jurisdiction, the priority of studying court cases that have become the subject of consideration by the European Court of Human Rights has been recognized. Among the sources of international precedent law that can be used to improve the pension system of Ukraine, the cases "Airey v. Ireland", "Petrychenko v. Ukraine", "Pronina v. Ukraine" and some others are highlighted. It is noted that one of the systematic violations of human rights in Ukraine, particularly in the field of pension provision, is the legal groundlessness of the decisions of national courts, which inadmissibly reject the arguments of the plaintiffs, without taking them into account at all. It was established that the foundations of the legal regulation of the pension system of Ukraine, which would stimulate the competent state authorities to successfully apply the mechanisms of social policy implementation in our country, have not been fully regulated at the constitutional level. It is noted that the higher judicial bodies of administrative jurisdiction are partial to the implementation of the practice of the European Court of Human Rights, in the process of which important methodological work is provided, which helps to properly administer justice in administrative proceedings, on the subject of consideration of pension disputes.*

**Key words:** *European integration, pension, social help, social insurance, Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, European Court of Human Rights, Constitutional Court of Ukraine, case.*

Згідно з результатами про виконання Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом за 2015–2020 [1] визначається стан євроінтеграційної діяльності у частині соціальної політики. Зокрема, пенсійної системи України торкаються такі зміни, як ратифікація Конвенції Міжнародної організації праці про мінімальні норми соціального забезпечення № 102, ратифікованої Верховною Радою України Законом України від 16 березня 2016 р. № 1024-VIII [2]. Конвенцією встановлюються умови здійснення соціальних виплат та мінімальні розміри цих виплат, застосовується поняття «скорочена пенсія», визначаються види соціальних допомог. Слід зазначити, що у розумінні правового закріплення соціальних допомог, визначених Конвенцією, мається на увазі допомоги по старості, допомоги по інвалідності, допомоги у зв'язку з втратою годувальника, що, своєю чергою, відповідає поняттю пенсії і її видам, визначеним Законом України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» як пенсії за віком, пенсії по інвалідності, пенсії у зв'язку з втратою годувальника.

Розглядаючи питання пенсійного забезпечення, слід зазначити, що мінімальна пенсія в Україні у відсотковому відношенні до мінімальної заробітної плати відповідає Конвенції № 102, але в абсолютному

вираженні розмір цієї виплати станом на 1 липня 2022 р. становить 2027 грн [3], що є недостатнім, аби забезпечити гідний рівень життя, гарантований Конституцією України.

З огляду на те, що національні системи соціального захисту охоплюють розгалужену мережу пенсійних виплат інших видів соціального забезпечення, приєднання до Конвенції створить пріоритетну систему у соціальній сфері та ляже в основу соціальної політики на основі міжнародно-правових стандартів у сфері соціального захисту населення.

Ратифікація Конвенції МОП № 102 потенційно підвищила б мінімальний розмір певних страхових виплат, зокрема пенсій, допомоги по інвалідності, у разі втрати годувальників, та гарантувала б їх виконання. Слід зазначити, що ратифікація Конвенції не може погіршити чинне законодавство, а лише покращити його на користь громадян України.

Україна ратифікувала Конвенцію МОП № 102 про мінімальні стандарти соціального забезпечення та приєдналася до всіх дев'яти розділів, що відповідають дев'яти категоріям соціального забезпечення і це є кроком до зміцнення системи соціального забезпечення та підвищення рівня захищеності у сфері соціального забезпечення.



Набуття чинності Конвенцією МОП № 102 про мінімальні стандарти соціального забезпечення для України сприятиме приведенню законодавства України у сфері соціального забезпечення у відповідність до міжнародних стандартів. Крім того, набуття Конвенцією чинності створило передумови для приєднання України до всього європейського законодавства про соціальне забезпечення.

Однак слід пам'ятати, що ратифікація Конвенції МОП № 102 та підписання Європейського кодексу соціального забезпечення створили умови, з одного боку, що кожен подальший крок вимагатиме від держави дотримання мінімальних соціальних норм та захисту пенсійних прав наших громадян, а з іншого – забезпечать мінімальний рівень соціального забезпечення відповідно до міжнародних стандартів [4, с. 143].

10 листопада 2016 р. Віце-прем'єрміністр з питань європейської та євроатлантичної інтеграції підписав Європейський кодекс соціального забезпечення від 16 квітня 1964 р. [5], який є основою побудови європейської моделі пенсійного забезпечення, заснований на принципі відповідності витрат та раціонального розподілення коштів в економічній системі суспільства – принципі соціальної справедливості.

16 березня 2016 р. з метою подолання бідності та реалізації ключових завдань, спрямованих на запобігання бідності в Україні до 2020 р., Кабінетом Міністрів України було імплементовано Стратегію подолання бідності [6] на підставі Указу Президента України «Про стратегію подолання бідності» від 15 серпня 2001 р. № 637/2001 [7]. Урядова Стратегія була спрямована на забезпечення підвищення рівня пенсійних виплат населенню України від попередньої їхньої зайнятості, що виконувалося в рамках збільшення ефективності соціальної підтримки громадян України.

Одним із векторів розвитку правового регулювання пенсійної системи в умовах євроінтеграції, на нашу думку, є застосування практики Європейського суду з прав людини. 17 липня 1997 року Верховна Рада України ратифікувала Конвенцію про захист прав людини і основоположних свобод від 4 листопада 1950 року [8]. Конвенція передбачає існування Європейського суду з прав людини, міжнарод-

ного судового органу, юрисдикція якого поширюється на держави-члени Ради Європи, які ратифікували зазначену Конвенцію, і вирішує всі питання, пов'язані з тлумаченням і застосуванням Конвенції, включно з міждержавними справами та індивідуальними скаргами.

У листі, адресованому головам апеляційних адміністративних судів Вищого адміністративного суду України від 18. 11. 2004 р. № 1601/11/10/14-14 [9], наголошується, що Україна виступає державою-членом Ради Європи, де практика Європейського суду з прав людини є дієвим механізмом правозастосування, отже, рішення Європейського суду мають юридичну силу для застосування в Україні як джерела права в адміністративному судочинстві.

Участь України в правовій системі Конвенції та дотримання гарантій Конвенції не лише сприятиме зростанню авторитету України на міжнародній арені, полегшуючи так процес інтеграції до Європейського Співтовариства, а й допоможе державі виявити деякі серйозні недоліки в національній системі права України. У цьому контексті Європейський суд з прав людини, як обов'язковий міжнародний юрисдикційний орган, виступає каталізатором процесу реформування та вдосконалення внутрішньої системи права України, оскільки отримує заяви про невірні рішення на національному рівні, а це свідчить про спроможення ним зробити висновки про нагальні питання правової системи України [10, с. 784].

Наступною юридичною підставою правозастосування Конвенції та обов'язковості рішень Європейського суду з прав людини є Закон України «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини» від 23. 02. 2006 № 3477 [11]. Отже, можна стверджувати, що Конвенція про захист прав людини та основоположних свобод і Європейський суд з прав людини створюють правозахисну систему реалізації прав людини в Україні як важливий фактор євроінтеграційного курсу нашої держави.

Практика Європейського суду з прав людини є великим впливом на правозастосовну діяльність в Україні на всіх рівнях. Насамперед це, звісно, можливість звернення громадян України до міжна-

родної судової інстанції у разі вичерпання всіх внутрішніх державних процедур для захисту порушених прав. Крім того, спостерігається тенденція використання судових рішень у позовах громадян до національних судів, а також коли національні суди посиляються на відповідні рішення Європейського суду з прав людини у своїх рішеннях та ухвалах. Крім того, правову позицію Європейського суду з прав людини можна знайти в рішенні Конституційного Суду України [12], зокрема здійснюється посилання на кейс Європейського суду від 9 жовтня 1979 р. у справі «Ейрі проти Ірландії».

З точки зору правового регулювання ці рішення знаходяться між класичним англосаксонським прецедентом і континентальною правозастосовною практикою як стійка і послідовна позиція суду з певних юридичних питань. Такі рішення містять правові позиції, правові положення, які не є правовими нормами, але є юридично обов'язковими для судів і законодавства держав-членів Ради Європи та є результатом імплементації норм Ради Європи. Отже, рішення Європейського суду в його сутнісному значенні можна розглядати як «правовий прецедент» [13, с. 179].

Хоча Конвенція не містить положень, що захищають права осіб на соціальне забезпечення, суди ухвалювали рішення у великій кількості справ у сфері соціального забезпечення. Отже, громадяни України мають широкі підстави звертатися за захистом своїх порушених прав. Зокрема, ненадання або неналежне забезпечення соціального забезпечення може призвести до порушень Конвенції про захист права на життя, про заборону катувань, про дискримінацію, про захист власності та право на справедливий суд. Отже, громадяни України мають достатні можливості для забезпечення своїх прав у сфері соціального забезпечення відповідно до європейських стандартів. Крім того, суди застосовують практику Європейського суду, виходячи з Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод як «джерело права». Відповідно до цього положення національні суди посиляються на судові рішення у справах кейсів Європейського суду. Зокрема, у сфері соціального забезпечення.

Найбільше застосування у судових рішеннях судів України займають правові позиції Європейського суду про порушення ч. 1 ст. 1 Протоколу № 1 і ч. 1 ст. 6 Конвенції – несправедливий судовий розгляд, що полягає у незаконній судовій відмові щодо виплати соціальних гарантій через брак фінансування. Це найбільш поширене правозастосування рішень Європейського суду, всі решта рішення у сфері соціального забезпечення поки що не використовуються [14, с. 245].

З метою покращення судової практики у сфері пенсійного забезпечення чільне місце посідає кейс Європейського суду у справі «Пічкур проти України» [15]. Позовні вимоги ґрунтуються на тому, що А. Пічкур, виїжджаючи за кордон на постійне місце проживання, втратив можливість отримувати пенсійні виплати в Україні на підставі Закону України «Про загальнообов'язкове пенсійне страхування», норми якого визнані неконституційними. Європейський суд з прав людини дійшов аналогічного висновку із позицією Конституційного Суду України і виніс рішення зобов'язуючого характеру щодо держави Україна про виплату неотриманих пенсійних виплат та продовження їх здійснення. Таке рішення не було оскарженим, проте на місцевому рівні територіальні органи Пенсійного фонду України не припиняють порушувати соціальні права громадян, які набули право на пенсію та статус емігранта, чи здійснюють судову тяганину щодо стягнення уже виплачених пенсій таким особам.

Наведене вище рішення Європейського суду з прав людини є безпрецедентним для юридичної практики у сфері захисту пенсійних прав. Вперше в Україні розглянуто пенсійну справу та прийнято рішення на користь заявника. Цікавою особливістю цього рішення є те, що Європейський суд з прав людини детально розглянув і проаналізував рішення Конституційного Суду України. З огляду на позицію національного конституційного нормоконтролюючого органу зазначено, що Конституційний Суд України не лише посиляється на правову позицію Європейського суду, а є взаємним у процедурі розгляду справ, які стосуються України.

На жаль, залишається невирішеним питання виконання рішення Конституційного Суду України від 7 жовтня 2009 року про припинення неконституційного регулювання пенсійного законодавства щодо виплати пенсій особам, які виїжджають за кордон. Відповідних змін до пенсійного законодавства Верховна Рада України не вносила. Негативною тенденцією та проявом нігілізму є ігнорування парламентом рішень Конституційного Суду України та Європейського суду з прав людини щодо реалізації права на виїзд за кордон та отримання пенсії в Україні.

У 2016 р. Європейський суд ухвалив останнє рішення у пенсійних правовідносинах української системи права. Розглядалася справа «Петриченко проти України» [16], починаючи з 2006 р. Судом було констатовано факт порушення п. 1 ст. 6 Конвенції внаслідок того, що суди національної юрисдикції України не взяли до уваги доводи заявника, який посилався на ст. 46 Конституції України, яка гарантує отримання пенсії не нижче встановленого державою прожиткового мінімуму, що не було здійснено стосовно пенсії Петриченка. Європейський суд зобов'язав Україну компенсувати моральну шкоду у розмірі 1200 євро з оплатою всіх податків цього платежу. Аналіз цього судового рішення яскраво відображає його формальний, а не змістовий характер. Судом було акцентовано порушення форми судового розгляду всупереч Конституції України, яка гарантувала вагомість доводів розміру пенсії та п. 1 ст. 6 Конвенції, яка встановлює право на справедливий суд.

По суті питання Європейський суд з прав людини не конкретизував розгляд фактичних обставин судових проваджень заявника у національних судах, а лише вказав на необґрунтованість та недопустимість невзяття до уваги доводів Петриченка. Таке рішення носить універсальний характер, оскільки є правозастосовним у будь-якому виді провадження та категорії судових справ в Україні. Це вже не вперше ЄСПЛ наголошує на проблемі відкидання доводів у суді, аналогічне рішення було прийняте ще у 2006 р. у справі «Проніна проти України» [17].

Незважаючи на формально-правові елементи рішення Європейського суду з прав

людини у справах Петриченка та Проніної, фундаментальні елементи не можуть бути ігноровані науковим аналізом. Йдеться не стільки про рішення, скільки про конституційну норму, на яку посилається заявник. Важливим аспектом порушених питань стало прийняття Конституції України 1996 року, тобто до запровадження пенсійного страхування у випадку старості як передумови виникнення пенсійних відносин за віком.

Така конституційна гарантія не враховує надзвичайно важливий аспект, а саме той факт, що пенсійна система нині діє на страховій основі. Тому закономірним є питання, чи можна застосувати конституційні гарантії до правовідносин, які залежать не від соціальної політики всієї країни, а від індивідуальних страхових внесків. Отже, під гаслом соціального захисту для всіх у рамках соціальної держави такий підхід веде до так званої зрівнялівки. Тобто люди, які добросовісно беруть участь у страхуванні за віком, отримують пенсійні гарантії та мінімальну пенсію, що відповідає прожитковому мінімуму, перебувають у тих же умовах, що й ті, хто з різних причин не сплачує мінімальних внесків. Очевидно, що таке розуміння Конституції має бути змінено, а норми самої Конституції мають бути розтлумачені, щоб уточнювати, які соціальні права не повинні бути нівельованими, виходячи із грошового виразу пенсійних виплат [18, с. 197]. Слід також додати, що метою соціальної держави, виходячи зі ст. 1 Конституції України, зокрема у пенсійно забезпечувальних правовідносинах, є поступове підняття рівня малоімущих до рівня імущих, зниження соціальної нерівності, і цілком виправданим є те, що ті отримувачі пенсій, котрі з різних, об'єктивно економічних причин, що не залежать від волі суб'єктів (соціальний ризик), не змогли набути мінімального страхового стажу для набуття права на пенсію, мають правові конституційні гарантії на матеріальне забезпечення на рівні мінімальних державних стандартів. На нашу думку, саме в цьому і полягає сутність соціальної держави, що є особливо ціннісним у європейському суспільстві. Дослідниця С. Синчук робить такі висновки про місце Європейського суду з прав людини у євроінтеграційних процесах України. По-перше, право на виділені,

але не виплачені виплати соціального страхування захищає Європейський суд з прав людини. По-друге, це право охороняється як право власності відповідно до положень ст. 1 Першого Протоколу. При цьому майнові права особи вважаються порушеними, зокрема шляхом покладення на неї тягаря, внаслідок чого у людини немає можливості розпоряджатися своїм майном. По-третє, затримка виплати допомоги по соціальному страхуванню пенсійного забезпечення порушує справедливий баланс між вимогами суспільних інтересів та вимогами захисту прав одержувачів соціальної допомоги та не дає гарантій щодо їх майбутніх виплат. По-четверте, Європейський суд не враховує, що соціально відповідальний суб'єкт посилається на відсутність у нього коштів для сплати зобов'язань, визначених національним законодавством, попри наявність рішення національного суду. Таке обґрунтування національним судом не виправдовує невиконання обов'язку щодо виплати пенсії [19, с. 351].

Позитивною тенденцією є збільшення застосування адміністративними судами практики ЄСПЛ у розгляді справ або прийнятті процесуальних рішень. За словами Голови Вищого адміністративного суду, цьому значною мірою сприяє надання відповідної методичної допомоги Вищому адміністративному суду України, який постійно аналізує практику Європейського суду та інформує суди нижчих інстанцій про важливі судові рішення в адміністративному судочинстві [20].

Слід також зазначити, що суб'єктами державно-владної компетенції правозастосування є відповідні органи державної влади в особі посадовців, уповноважені

представники органів місцевого самоврядування чи об'єднання громадян. Така діяльність спрямовується на реалізацію правових механізмів для громадян України, які користуються своїми правами, гарантованих Конституцією України [21, с. 155].

Громадяни України все більше цікавляться прецедентною практикою Європейського суду та використовують свою правову позицію для підготовки позовів до національних судів. Авторитет самого суду серед населення з кожним роком зростає, що, на жаль, супроводжується втратою довіри до української системи правосуддя. Правовий статус Суду використовується Конституційним Судом України, який підтверджує як авторитет самого Європейського суду, так і відданість конституційної юстиції загальноєвропейській системі цінностей у захисті прав людини, зокрема у пенсійних правовідносинах. Правова позиція Європейського суду все більше відображається в рішеннях судів першої та другої інстанцій. Тому судова влада не лише знає про ці рішення, а й починає їх застосовувати на практиці, що, безсумнівно, сприяє підвищенню якості рішень, виголошених українськими судами.

Отже, важливою умовою для успішної євроінтеграції, на нашу думку, виступає глибинне вивчення практики Європейського суду з прав людини, які допомагають краще усвідомити сутність соціально забезпечувальних правовідносин у сфері пенсійної системи України. Ключову роль у побудові європейських пенсійних систем відіграє Організація економічного співробітництва і розвитку, яка детально досліджує національні моделі пенсійного забезпечення, пропонуючи найефективніші схеми пенсійного страхування.

#### ЛІТЕРАТУРА:

1. Звіт про виконання Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом за 2015–2020. URL: [https://eu-ua.kmu.gov.ua/sites/default/files/inline/files/aa\\_implementation\\_report\\_2015-2020\\_ukr\\_final\\_0.pdf](https://eu-ua.kmu.gov.ua/sites/default/files/inline/files/aa_implementation_report_2015-2020_ukr_final_0.pdf) (дата звернення: 15.09.2022).
2. Про мінімальні норми соціального забезпечення : Конвенція Міжнародної організації праці від 28. 06. 1952 р. № 102. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/993\\_011#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/993_011#Text) (дата звернення: 15.09.2022).
3. Про державний бюджет України на 2022 р. : Закон України від 02. 12. 2021 р. № 1928-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1928-20#Text> (дата звернення: 15.09.2022).
4. Краснов Є.В. Ратифікація Конвенції Міжнародної організації праці № 102 як вектор вдосконалення системи соціального забезпечення України на шляху до євроінтеграції. *Прикарпатський вісник*. 2016. № 2 (11). С. 140–143.

5. Європейський кодекс соціального забезпечення. Рада Європи; Кодекс, Міжнародний документ, Класифікація від 16. 04. 1964 р. № ETS № 48. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994\\_329#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_329#Text); <https://www.kmu.gov.ua/news/249475569> (дата звернення: 15.09.2022).
6. Про схвалення Стратегії подолання бідності : Розпорядження Кабінету Міністрів України; Стратегія від 16. 03. 2016 р. № 161-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/161-2016-p#Text> (дата звернення: 15.09.2022).
7. Про Стратегію подолання бідності : Указ Президента України; Стратегія від 15.08.2001 р. № 637/2001. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/637/2001#Text> (дата звернення: 15.09.2022).
8. Про захист прав людини та основоположних свобод : Конвенція від 4.11.1950 р. URL: [http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995\\_004](http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_004) (дата звернення: 15.09.2022).
9. Інформаційний лист головам апеляційних адміністративних судів Вищого адміністративного суду України від 18. 11. 2014 р. № 1601/11/10/14-14. URL: [http://www.vasu.gov.ua/sudovapraktika/inf\\_list/il18\\_11\\_2014\\_1601\\_11\\_10\\_1](http://www.vasu.gov.ua/sudovapraktika/inf_list/il18_11_2014_1601_11_10_1) (дата звернення: 15.09.2022).
10. Супрун Д.М. Основні аспекти входження України в юрисдикційний механізм Європейської конвенції з прав людини. *Європейська конвенція з прав людини: основні положення, практика застосування, український контекст*. Київ, 2004. С. 783–784.
11. Закон України «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини» від 23. 02. 2006 р. № 3477. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/3477-15> (дата звернення: 15.09.2022).
12. Рішення Конституційного Суду України «Щодо відповідності Конституції України (конституційності) пункту 4 розділу VII «Прикінцеві положення» Закону України «Про Державний бюджет України на 2011 рік» від 26. 12. 2011 р. № 20-рп/2011. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/v020p710-11> (дата звернення: 15.09.2022).
13. Дудуш Т. Юридична природа рішень Європейського суду з прав людини (загально-теоретичний аспект). *Право України*. 2010. № 2. С. 173–179.
14. Ласько І.М. Рішення Європейського суду з прав людини у сфері соціального забезпечення України. *Держава і право : збірник наукових праць. Юридичні і політичні науки*. Вип. 61. 2013. С. 240–245.
15. Рішення Європейського суду з прав людини «Пічкур проти України» від 07. 11. 2013 р. URL: [http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/974\\_984](http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/974_984) (дата звернення: 15.09.2022).
16. Рішення Європейського суду з прав людини «Петриченко проти України» від 12.07.2016 р. URL: <http://old.minjust.gov.ua/19612> (дата звернення: 15.09.2022).
17. Рішення Європейського суду з прав людини «Проніна проти України» від 18 липня 2006 р. URL: [http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/974\\_096](http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/974_096) (дата звернення: 15.09.2022).
18. Шуило М.М. Правовідносини у сфері пенсійного забезпечення в Україні : монографія. Київ, 2016. 680 с.
19. Синчук С.М. Правовідносини соціального забезпечення: суб'єкти, зміст, об'єкти : монографія. Львів, 2015. 422 с.
20. Нечитайло О. Суддям необхідно знати та активно застосувати практику Європейського суду задля ефективного захисту прав людини. URL: <http://www.vasu.gov.ua/123284/> (дата звернення: 15.09.2022).
21. Кохан Н.В. Зміст поняття «правозастосування». *Актуальні проблеми вдосконалення чинного законодавства України*. 2019. Вип. 50. С. 145–157.

## ЄВРОАТЛАНТИЧНІ ТРАДИЦІЇ КОНСТИТУАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНО-ТЕРИТОРІАЛЬНОГО УСТРОЮ УКРАЇНСЬКИХ ЗЕМЕЛЬ (НА ПРИКЛАДІ ПРОЄКТУ КОНСТИТУЦІЇ УНР О. ЕЙХЕЛЬМАНА)

**Вісин Валентин Васильович,**  
доктор історичних наук, професор,  
професор кафедри права  
Луцького національного технічного університету



**Ленгер Яна Іванівна,**  
доктор юридичних наук, професор,  
завідувач кафедри права  
Луцького національного технічного університету



*У статті представлені результати дослідження, які носять комплексний характер. Зміст статті пов'язаний із проблемою визначення федералізму та його структури. Інститут федералізму розглянуто з юридичної точки зору. Автори, аналізуючи структуру федералізму, визначають, що його моделі багато у чому зумовлені культурно, історично, географічно детермінованим типом взаємин (центру й регіонів, влади і суспільства). Дослідження української федеративної політичної культури висувається як першочергове завдання. Окремі аспекти федералістської політичної культури автори враховували, аналізуючи вітчизняний досвід федералізму. Зокрема, досліджено «Проект Конституції – основних державних законів – Української Народної Республіки» Отто Ейхельмана – державного та громадського діяча, вченого-правника. Встановлено, що серед загалу проєктів того часу лише проєкт конституції УНР О. Ейхельмана пропонував перетворення України на суверенну незалежну федеративну державу. Вчений вважав федерацію реальним шляхом відходу від імперського минулого, демократизації місцевого самоврядування й децентралізації влади. Як теоретик права Отто Ейхельман схилився до німецького варіанту федералізму, який у другій половині ХІХ ст. реалізовувався як націоналістичний. За формою державного правління УНР мала бути демократичною республікою з федеративним державним устроєм. У її складі передбачалося формування самостійних адміністративних одиниць – «земель», фундаментом яких слугували сільська й міська громада. Державна організація поділялася на дві частини: федеральну й земельну. Очевидно, що кожна із Земель мала право на своїй території суверенно розпоряджатись усіма справами, які не підлягали компетенції федерального рівня. Особливістю конституційного проєкту був розподіл повноважень не між трьома традиційними гілками влади, а п'ятьма – установчою владою як найвищою владою в державі; законодавчою – у вигляді двопалатного парламенту, виконавчою, судовою й контрольною владою – федеральним державним контролем. Суд і фінансовий контроль мали повну незалежність від виконавчої і законодавчої влади. Ідеї О. Ейхельмана щодо принципів державної організації й функціонування українського громадянського суспільства актуальні, їх рекомендовано використати у сучасних державотворчих процесах.*

**Ключові слова:** конституція, О. Ейхельман, федеративна політична культура, федерація, народний суверенітет, громада, самоуправління.

**Visyn Valentyn, Lenher Yana. Euro-Atlantic traditions of the constitutionalization of the state-territorial organization of Ukrainian lands (on the example of the draft constitution of the Ukrainian People's Republic of Ukraine by O. Eichelman)**

*The article presents the results of the study, which are complex. The content of the article is related to the problem of defining federalism and its structure. The institution of federalism is considered from a legal point of view. The authors, analyzing the structure of federalism, determine that its models are largely due to the culturally, historically, geographically deterministic type of relationship (center and regions, power and society). The study of Ukrainian federal political culture is put forward as a priority. The authors took into account certain aspects of federalist political culture when analyzing the domestic experience of federalism. In particular, the "Draft Constitution – Basic State Laws – the Ukrainian People's Republic" by Otto Eichelman, a state and public figure, legal scholar, was studied. It was established that among the general projects of that time, only the draft constitution of the UPR by O. Eichelman proposed the transformation of Ukraine into a sovereign independent federal state. The scientist considered the federation a real way to move away from the imperial past, democratize local self-government and decentralize power. As a legal theorist, Otto Eichelmann leaned towards the German version of federalism, which in the second half of the nineteenth century realized as nationalist. According to the form of state government, the UPR was to be a democratic republic with a federal state system. It envisaged the formation of independent administrative units – "lands", the foundation of which was the rural and urban community. The state organization was divided into two parts: federal and land. Obviously, each of the Lands had the right on its territory to sovereignly dispose of all matters that were not subject to the competence of the federal level. The peculiarity of the constitutional project was the division of powers not between the three traditional branches of government, but five – the constituent power as the highest power in the state; legislative – in the form of a bicameral parliament, executive, judicial and controlling power – federal state control. The court and financial control had complete independence from the executive and legislative authorities. O. Eichelman's ideas on the principles of state organization and functioning of Ukrainian civil society are recommended to be used in modern state-building processes.*

**Key words:** constitution, O. Eichelman, federal political culture, federation, popular sovereignty, community, self-government.

Нині Україна веде запеклу цивілізаційну боротьбу за свою євроатлантичну спрямованість. Український народ неухильно і твердо обстоює своє право на політичну самостійність. Не на життя, а на смерть він бореться за свою національну державність, вільну від будь-якого чужоземного втручання. Передусім ідеться про політико-територіальний устрій нашої держави, котрий сусідні країни намагаються змінити усілякими гібридними методами. До цього слід додати й дискусію внутрідержавної еліти щодо конституційних форм нашої країни. Тому проблема удосконалення наявної форми державно-територіального устрою української держави є актуальною й потребує детального аналізу.

Історія і теорія держави та права сприяє вивченню на належному методологічному рівні держави та права у минулому та теперішньому, доповнює наше розуміння процесів державотворення, правотворчості та правозастосування, водночас вно-

сить елемент дискусійності до цього розуміння. Тому спробуємо конкретизувати наші міркування безпосередньо з проблем державно-територіального устрою держави, й, зокрема, її федеративної форми. Федералізм – це комплексне явище, гідне вивчення цілою низкою гуманітарних наук. Державно-правовий підхід до проблеми федералізму зосереджений на формальній стороні організації держави – її «державного устрою». Юристи ж акцентують на державному суверенітеті (наприклад, його цілковитій належності федеральному центру чи розділу між останнім і суб'єктами), конституційному розмежуванню повноважень між рівнями влади, проблемі симетрії чи асиметрії усередині федерації. Загалом, визначилися два способи вивчення федералістської проблематики. Перший – структурний, який «відображає швидше не динаміку й процеси, а статику, зокрема, сформовану систему відносин». Другий – системний, коли «головним

предметом вивчення є не є територіальні структури, їх органи й зафіксовані у конституціях пункти з розподілу повноважень, а взаємозв'язки та відносини влади» [1; с. 29]. Однак федералізм є не одномірним, а багатовимірним явищем, має і статичний і динамічний характер, через що багатьом дослідникам під час його аналізу не вистачає «відчуття історизму».

Кожна федеративна держава унікальна. Нині є низка моделей федералізму, у яких відображені історичні, національні, політичні й інші специфіки конкретної федерації. Найбільш значущі з них: американська, канадська, німецька, швейцарська, австралійська, мексиканська, індійська, бразильська, радянська. Тому вченим і політикам слід враховувати різноманітності моделей федералізму, пам'ятати й про те, що кожна модель проходить у своєму розвитку певні етапи. У кожній державі існує своя політична реальність й відповідні функціональні різновиди федералізму (дуалістичний, кооперативний, конкурентний), які представлені у різних пропорціях, і цим різновидам може надаватися різне розуміння. Для того щоб зробити правильні теоретичні висновки, необхідна доброякісна історична основа. Моделі федералізму багато у чому є культурно, історично, географічно детермінованими типами взаємин (центру й регіонів, влади і суспільства). У кожній з них досягнуто своє співвідношення співучасті у владі та її поділ, збудована своя конфігурація політичних інституцій. Істотну роль у формуванні й функціонуванні федеративних систем відіграють суб'єктивні настрої мас та еліти, традиції, політико-культурні особливості тощо. На жаль, саме ці суб'єктивні аспекти федералізму ще не досить вивчені наукою, майже відсутні серйозні дослідження питань динаміки правосвідомості, правової культури, правових традицій.

Нині у вітчизняній та зарубіжній науці усталена теза про необхідність підкріплення федеративних відносин системою цінностей, моделей поведінки суспільства та еліт. Ідеться про наявність певної «федеративної матриці», політичної культури, адекватної умовам федеративного існування, схильності членів соціальної спільноти якомусь типу взаємин. Для

позначення сукупності цінностей, поведінкових форм відповідних особливостям федеративних систем, у західній політології запроваджено термін «федералістська політична культура». Також федералістську політичну культуру інтерпретують як «різновид суспільного діалогу», якому характерні пріоритет приватного над загальним, громадськість, причетність і співучасть в управлінні, «соціальна толерантність», відмова від сили та примусу у відносинах «федеральний центр – регіони», наявність традицій самоорганізації та співробітництва [2].

Таким чином, структура федералістської політичної культури може містити сукупність універсальних рис (схильність до компромісу, толерантність, громадянськість, співучасть тощо) й національні елементи, які мають історичне минуле, традиції, політичну культуру конкретного суспільства. Очевидно, що окремі аспекти федералістської політичної культури необхідно враховувати у разі аналізу вітчизняного досвіду федералізму в контексті зміни формату взаємин влади та суспільства, переходу на нові принципи державного управління (гетерархія, зворотний зв'язок та ін.), розширення публічного простору.

Українська конституційна традиція не припинялася віками. За цей час накопичено багато теоретичних ідей правової думки попередніх поколінь. Варто згадати державних діячів, учених-правників 1914–1939 рр. С. Дністрянського, В. Старосольського, Р. Лаценка, С. Шелухіна та інших, які збагатили національну науково-практичну скарбницю різноманітними концепціями української державності. Серед них відзначимо наукові здобутки Отто Ейхельмана – державного та громадського діяча, педагога, вченого-правника. Отто Ейхельман – один із головних теоретиків конституційного устрою, співавтор текстів законів та автор проєкту Конституції УНР. У 1921 році у Тарнові вийшов друком його «Проєкт Конституції – основних державних законів – Української Народної Республіки» [3]. Історія цієї праці почалася з червня 1920 р., коли Рада Народних Міністрів утворила Комісію для вироблення Конституції УНР. Її очолив А. Ніковський, а О. Ейхельман увійшов до складу Комісії як заступник міністра. На



засіданнях Комісії він неодноразово представляв свій проєкт конституційного ладу, основні ідеї якого почав формулювати ще у 1918 році у період ухвалення Конституції УНР. Однак доля не судила проєктові О. Ейхельмана стати основним законом УНР. Проєкт розкритикували й відхилили за надмірну громіздкість і деталізацію. Позиція Всеукраїнської національної ради полягала у тому, що вона: «рішуче не погоджується з основними принципами конституції Ейхельмана, який на старості літ зберіг молодечу душу і закликає нас до запровадження в життя непридатної нам драгоманівщини» [3, с. 6]. Позитивно проєкт Конституції УНР О. Ейхельмана сприйняли лише Л. Білецький, І. Горбачевський, С. Шелухін і С. Дністрянський. Хоч конституційний проєкт Отто Ейхельмана у тогочасних умовах не був реалізований, однак він сприяв розвитку й пульсації українського конституціоналізму. Як наслідок, ідеї і принципи, викладені у цьому документі, заслуговують всебічної уваги й ретельного аналізу.

Серед загалу проєктів того часу лише проєкт конституції УНР О. Ейхельмана пропонував перетворення України на суверенну незалежну федеративну державу. Звернення О. Ейхельмана до федералістичних ідей ґрунтувалося на їх популярності у середовищі визволених «нових» народів Європи після Першої світової війни. Федерація вбачалася реальним шляхом відходу від імперського минулого, демократизації місцевого самоврядування й децентралізації влади. Також О. Ейхельман був прихильником ідей М. Драгоманова, про що свідчать і дві його цитати перед вступним словом до проєкту конституції: «Взагалі про умови поступу у разі більш централізованого чи союзного характеру політичного устрою варто сказати, що... Устрій союзний не здатний до таких політичних коливань і тому робить поступовий рух більш реальним і безповоротним» [3, с. 1], «...найбільше число громадських справ і до того справ, що найближче торкаються інтересів кожної особи, належить до справ місцевих, а тому зі всіх видів самоуправління найбільш реальний інтерес для найбільшого числа окремих осіб може мати самоуправління місцеве» [3, с. 1]. Дослідники вважають, що Отто Ейхельман як теоретик

права схилився до німецького варіанту федералізму, який у другій половині XIX ст. реалізовувався як націоналістичний [4]. У преамбулі він вказував: «Переводячи послідовно, але у всіх деталях принцип народного суверенітету в формах, що надаються до практичного здійснення на Україні, конституція для України, що мною проєктується і нині друкується: 1) кладе в основу внутрішньої політичної організації України федеральну форму державного устрою, щоби так мовити, усю державність по можливості найтісніше зв'язати з народом і 2) послідовно застосовує право референдуму народу, себто право безпосереднього народного голосування для вирішення не тільки питань, що стосуються змін у змісті конституції – Основного Державного Закону, але факультативно і для вирішення питань звичайного законодавства, а також деяких питань з обсягу державного управління. Під зверхністю народного суверенітету, на обмеженому правному стані, самостійно функціонують такі влади: 1) Парламент, 2) Управління, так звана виконавча влада, 3) Суд і 4) Фінансовий Контроль» [3, с. 9].

Згідно з конституційним проєктом Отто Ейхельмана, за формою державного правління УНР мала бути демократичною республікою з федеративним державним устроєм. «Основною засадою будівництва національної самостійної держави, після усталення відповідних етнографічних кордонів, є певне і послідовне проведення демократично-республіканського принципу. А саме весь народ, в міру здібності кожної одиниці, що входить до його складу, повинен бути допущений до громадсько-державної роботи і повинен брати участь у вирішенні і виконанні громадських і політичних справ та праці в державі, на різноманітних ступенях її зростаючої конструкції, починаючи від найменшої територіальної клітини, від місцевої громади і закінчуючи політично-федеративним об'єднанням загальної цілості» [3, с. 13].

У її складі передбачалося формування самостійних адміністративних одиниць – «земель», фундаментом яких слугували сільська й міська громада. Кількість та назви земель у проєкті не зазначалися, вказувалося, що їх формування залежало від властивостей населення, економічних

і топографічної специфіки. Державна організація поділялася на дві частини: федеральну й земельну: «§ 2. Державні справи в УНР, що належать до загальнодержавної організації цілої Республіки, складають її Федерально-Державний устрій. Інші державні справи в УНР творять Земсько-Державні організації окремих Земель, що складають УНР» [3, с. 18]. Федерально-Державна Організація УНР включала охорону зовнішньої безпеки й виконання державних функцій, які вимагали спільного співробітництва і спільних для всіх Земель порядків. Територія і кордони змінювалися лише за згодою зацікавлених Земель. Кожна з них ухвалювала власну конституцію, котра відповідала зв'язкам з об'єднаною державою УНР.

Федерально-державна організація УНР складалася з таких інституцій (установ), як: федерально-державна установча влада народу УНР, надзвичайне національне зібрання УНР, федерально-державний парламент, федерально-державний голова, федерально-державне міністерство, федерально-державний суд, місцеві органи федерально-державного управління, федерально-державний контроль для перевірки прибутків і видатків федерально-державної організації. Особливістю конституційного проєкту О. Ейхельмана був розподіл повноважень не між трьома традиційними гілками влади, а п'ятьма – установчою владою як найвищою владою в державі; законодавчою – у вигляді двопалатного парламенту, виконавчою, судовою й контрольною владою – федеральним державним контролем. Суд і фінансовий контроль мали повну незалежність від виконавчої і законодавчої влади.

Окремі Землі УНР були самостійними політичними одиницями, які назавжди об'єднувалися в одну Українську Народну Республіку з Ф.-Д. Організацією на чолі, для здійснення спільними силами і засобами державних і культурних завдань на всіх ділянках життя, яких кожна окрема Земля сама здійснити або зовсім не могла, або не могла зробити це так, як робила Федерально-Державна Організація УНР. Усією рештою державних і громадських справ Землі управляють самостійно і мають власну установчу, законодавчу, судову, виконавчу та контрольную владу.

Очевидно, що кожна із Земель мала право на своїй території суверенно розпоряджатись усіма справами, які не підлягали компетенції Ф.-Д. Організації. Для Земельно-Державної Організації встановлювалися такі принципи: а) встановлення державного устрою на засадах демократичної республіки, б) застосування принципів розподілу влади: установчої, законодавчої, виконавчої, судової та контрольної, в) про відповідальність вищих установ і г) додержання приписів Організації УНР [3, с. 72]. Точно розмежовуючи сферу своєї діяльності від федеральної, строго дотримуючись законів і вказаних принципів, Землі через свої органи влади вільно виконували функції державної влади на своїх територіях.

За проєктом конституції кожна Земля у своїй конституції визначала ті державні справи, які належали до компетенції загальнодержавної організації влади такої Землі. Решта державних справ на території Землі переходила до компетенції повітового самоврядування. Повітове самоврядування визначало справи, які належали виключно до його компетенції, а решту справ передавало до компетенції громад. Повіти й громади організовувалися на засадах автономного громадського самоврядування. У кожній з них мала функціонувати Рада (орган розпорядчої влади) і Управа (орган виконавчої влади), які відповідно проводили референдум, організовували контроль над витратою грошових засобів і забезпечували відповідальність службових осіб. Міста, залежно від кількості мешканців, від характеру торговельно-промислової діяльності, від складності місцевого господарства, у здійсненні на своїй території державних і громадських справ мали компетенції «Землі», «Повіту» чи «Громади» [3, с. 74].

Федерально-державний парламент за конституцією Отто Ейхельмана складався з двох палат: Земсько-Державної Палати і Федерально-Державної Ради. Перша палата – Земсько-Державна Палата – формувалася з представників парламентів окремих Земель (Земських Парламентів), кожен з яких надсилав не менш як трьох представників (якщо населення Землі перевищувало 1,5 млн осіб, то призначалося чотири представники, якщо пере-

вищувало 2,5 млн осіб, то призначалося 5 представників) терміном на два роки. Друга палата – Федерально-Державна Рада – формувалася на основі прямих, таємних і пропорційних виборів. Її члени вибиралися на чотири роки. Крім справ законодавчих, Ф.-Д. Парламент УНР, крім законодавчої, виконував ще й такі функції: щорічно затверджував бюджет, кошторис прибутків і видатків Федеральної держави; здійснював нагляд за доцільністю політики виконавчої влади; затверджував міністрів та рівних з ними урядових осіб; вибирав половину загальної кількості суддів вищого Ф.-Д. Суду з числа кандидатів від Земських Парламентів та одну третину суддів того ж Суду з кандидатів, яких запропонують Палати Парламенту; притягав до відповідальності за посадові зловживання Ф.-Д. Голову, суддів вищого Ф.-Д. Суду; Членів Парламенту; Міністрів, Віце-Міністрів та інших відповідальних урядових осіб; затверджував результати ревізій державного господарства, які подавав Ф.-Д. Контроль [3, с. 31–32]. Окрема роль надавалася федеральному державному суду, судді якого мали призначатися пожиттєво. У своєму проєкті Конституції О. Ехейльман акцентував на праві народу

на референдум. Учений вважав референдум правом безпосереднього народного голосування для вирішення не лише питань щодо змін до Конституції, а й положень звичайного законодавства й деяких питань державного управління.

Очевидно, що ідеї О. Ейхельмана, викладені в проєкті Конституції УНР щодо шляхів встановлення, а також принципів державної організації й функціонування українського громадянського суспільства актуальні й понині та можуть бути використані у державотворчих процесах. У сучасній Україні утверджується нова модель суспільного розвитку, основними характеристиками якої мають стати домінування правових відносин, соціально орієнтована ринкова економіка, соціально структуроване громадянське суспільство та політичний плюралізм. Працюючи над проєктами державної організації, О. Ейхельман вірив, що його ідеї знайдуть практичне застосування у вільній та незалежній Україні, яка «має вагомні підстави і дані, які надають повне право бути сильною, самостійною, національною державою, мати вільний народний уряд і власну, утворену на основі суверенної волі, демократично-республіканську конституцію» [5, с. 28].

#### ЛІТЕРАТУРА:

1. Malko A.V., Guliakov A.D., Salomatin A.Iu., Makeeva N.V. The Genesis of the Federal state in the world (the project of comparative historical and political studies. *Elektronnyi nauchnyi zhurnal «Nauka. Obshchestvo. Gosudarstvo»* – *Electronic scientific journal "Science. Society. State"*. 2016. Vol. 4, No. 3. URL: [https://esj.pnzgu.ru/files/esj.pnzgu.ru/malko\\_av\\_guliakov\\_ad\\_salomatin\\_aiu\\_makeeva\\_nv\\_16\\_3\\_06.pdf](https://esj.pnzgu.ru/files/esj.pnzgu.ru/malko_av_guliakov_ad_salomatin_aiu_makeeva_nv_16_3_06.pdf) (дата звернення: 20.04.2017).
2. *Federalism and Legal Unification. A Comparative Empirical Investigation of Twenty Systems.* / Ed. by D. Halberstam, M. Reimann. New York; London, 2014.
3. Ейхельман О. Проєкт Конституції – основних державних законів – Української Народньої Республіки. Київ–Тернів : Вид-во С.У.Д., 1921. 96+VIII с.
4. Басара-Тилишак Г., Василик І. Нереалізовані Конституції України: конституційні проєкти ЗУНР і УНР та їх творці – доктор права, адвокат Станіслав Дністрянський та правознавець Отто Ейхельман. URL: <https://www.hsa.org.ua/blog/nerealizovani-konstytutsiyi-ukrayiny-konstytutsijni-proekty-zunr-i-unr-ta-yih-tvortsi-doktor-prava-advokat-stanislav-dnistrianskyj-ta-pravoznavets-otto-ejhelman/> (дата звернення: 05.09.2022).
5. Турчин Я. Ідея правової держави у науково-теоретичній спадщині Отто Ейхельмана. *Українська національна ідея: реалії та перспективи розвитку.* 2008. Вип. 20. С. 23–28.

УДК 42.6

DOI <https://doi.org/10.51989/NUL.2022.6.1.9>

## ІНСТИТУТ СПОВІЩУВАЧІВ: НОВИЙ ІНСТИТУТ КОНТРОЛЮ ЧИ НОВИЙ КОРУПЦІЙНИЙ СКЛАДНИК

**Гарашук Володимир Миколайович,**

доктор юридичних наук, професор,  
завідувач кафедри адміністративного права  
Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого



**Ковтун Марина Сергіївна,**

кандидат юридичних наук, доцент,  
доцент кафедри адміністративного права  
Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого



Стаття присвячена дослідженню окремих аспектів правового регулювання безпеки дорожнього руху, а саме інституту сповіщувачів, який пропонується увести у контексті європеїзації вітчизняного законодавства. Робота з приведення національної правової бази до західно-європейських стандартів знаходить свій прояв не лише у постійному корегуванні окремих положень чинного законодавства України, а і супроводжується введенням нових правових інститутів, практика функціонування яких показала належний рівень дієвості на теренах Європейського Союзу. Подібний підхід до трансформації національного законодавства з урахуванням європейських стандартів останніми роками набирає обертів. Безперечно, сам факт запозичення такого досвіду є позитивним. Проте автори вказують, що під час розбудови європейської України має переважати підхід, що пов'язаний саме з адаптацією вітчизняного законодавства до стандартів права Європейського Союзу, а не переймання західних моделей «під копірку» для створення нової національної бази нормативно-правового регулювання. Це повною мірою стосується й проблеми впровадження інституту сповіщувачів як «інструменту посилення ролі суспільства у сфері контролю за безпекою дорожнього руху» в правову систему України. Законодавчою ініціативою запропоновано посилення контролю за безпекою дорожнього руху за рахунок залучення учасників дорожнього руху, громадян та активних представників громадянського суспільства (сповіщувачів) з метою зменшення випадків дорожньо-транспортних пригод на дорогах і, як наслідок, кількості травмованих та загиблих у них людей та для впровадження в роботу з контролю за безпекою дорожнього руху та правилами зупинки, стоянки, паркування сучасних технічних засобів та передових технологій.

Автори відзначають, що подібний європейський досвід, безперечно, є гарним прикладом ефективної боротьби з порушеннями правил дорожнього руху на європейських шляхах. Проте пряме запозичення такого досвіду без приведення у відповідність усього нормативно-правового базису щодо правового регулювання безпеки дорожнього руху, щодо притягнення до адміністративної відповідальності за порушення правил дорожнього руху веде до створення нових прогалів у вітчизняному законодавстві. Саме запозичення найкращих європейських практик та відповідна адаптація українського законодавства до законодавства Європейського Союзу шляхом приведення нашої законодавчої бази у відповідність, із внесенням необхідних змін у всі пов'язані нормативно-правові акти, і є запорукою ефективного та швидкого процесу євроінтеграції нашої держави.

**Ключові слова:** інститут сповіщувачів, громадський контроль, порушення правил дорожнього руху, контроль за безпекою дорожнього руху, адаптація законодавства до європейських стандартів.

**Haraschuk Volodymyr, Kovtun Marina. Whistleblower institute: a new control institute or a new corruption unit**

*The article is devoted to the study of certain aspects of the legal regulation of road safety, namely the institute of whistleblowers, which is proposed to be introduced in the context of the Europeanization of domestic legislation.*

*The work to bring national legislation to Western European standards is manifested not only in the constant adjustment of certain provisions of the current legislation of Ukraine, but is also accompanied by the introduction of new legal institutions, the practice of functioning of which has shown the appropriate level of effectiveness on the territory of the European Union. A similar approach to the transformation of national legislation taking into account European standards has been gaining momentum in recent years. Undoubtedly, the very fact of borrowing such experience is a positive experience. However, we should note that during the development of European Ukraine, an approach related to the adaptation of domestic legislation to the standards of European Union law should prevail, rather than copying Western models to create a new national regulatory framework. This fully applies to the problem of introducing the whistleblower institute as a "tool for strengthening the role of society in the field of traffic safety control" into the legal system of Ukraine. The legislative initiative proposed to strengthen countermeasures for road safety due to the involvement of road users, citizens and active representatives of civil society (whistleblowers) with the aim of reducing the number of road traffic accidents and, as a result, the number of people injured and killed in them, and for implementation on traffic safety control and the rules of stopping, parking, parking of modern technical means and advanced technologies.*

*A similar European experience is undoubtedly a good example of an effective fight against violations of traffic rules on European roads. However, direct borrowing of such experience without aligning the entire regulatory and legal framework regarding the legal regulation of road safety, regarding bringing to administrative responsibility for violation of traffic rules leads to the creation of new gaps in domestic legislation. It is the borrowing of the best European practices and the appropriate adaptation of Ukrainian legislation to the legislation of the European Union by bringing our legislative framework into compliance, with the introduction of necessary changes in all related normative legal acts, and is the guarantee of an effective and rapid process of European integration of our state.*

**Key words:** *institute of whistleblowers, public control, violation of traffic rules, traffic safety control, adaptation of legislation to European standards.*

Робота з приведення національного законодавства до західноєвропейських стандартів знаходить свій прояв не лише у постійному корегуванні окремих положень чинного законодавства України, а і супроводжується введенням нових правових інститутів, практика функціонування яких показала належний рівень дієвості на теренах Європейського Союзу. Подібний підхід до трансформації національного законодавства з урахуванням європейських стандартів останніми роками набирає обертів. Безперечно, сам факт запозичення такого досвіду є позитивним досвідом. Проте маємо відзначити, що під час розбудови європейської України має переважати підхід, що пов'язаний саме з адаптацією вітчизняного законодавства до стандартів права Європейського Союзу, а не переймання західних моделей «під копірку» для створення нової національної бази нормативно-правового регу-

лювання. Неоднаковість правової моделі, специфіка економічного розвитку, соціально-культурних зав'язків, моральних та релігійних традицій, географічні та інші чинники серйозно ускладнюють таке реформування, порушують питання щодо доцільності запровадження значної кількості узятих за зразок новел.

У світлі зазначеного вважаємо за необхідне звернути увагу на проблему впровадження інституту сповіщувачів як «інструменту посилення ролі суспільства у сфері контролю за безпекою дорожнього руху» в правову систему України.

Окремі проблеми адміністративно-правового регулювання безпеки дорожнього руху були предметом дослідження таких вітчизняних учених-адміністративістів, як: В. Авер'янов, Ю. Битяк, В. Галунько, Е. Демський, П. Діхтієвський, Р. Калюжний, В. Колпаков, О. Кобзар, А. Комзюк, С. Константінов, Т. Коломоець, О. Кузьменко,

В. Курило, М. Лошицький, А. Манжула, Р. Мельник, С. Петков, Ю. Римаренко та ін. Також свою увагу окремим аспектам застосування технічних засобів забезпечення безпеки дорожнього руху, зокрема засобам фото-, відеофіксації порушень ПДР, автоматизованих технічних систем, інформаційних баз даних приділяли такі вчені, як: А. Бричук, Б. Бурбело, В. Гордєєв, М. Грудін, Т. Гуржій, В. Доненко, С. Козуб, В. Маслюк, В. Третьяков, Т. Шумейко та ін. Проте зазначені вчені розкрили лише окремі аспекти адміністративно-правового регулювання безпеки дорожнього руху за допомогою автоматизованих систем або аналізували їх побічно, досліджуючи інші, більш широкі або суміжні проблеми. Проте інститут сповіщувачів як новий інститут контролю за порушенням правил дорожнього руху, що запропоновано ввести, не знайшов свого відображення у роботах указаних учених та потребує ґрунтовного дослідження щодо його доцільності та особливостей процедури його введення.

Досліджуючи питання правового врегулювання безпеки дорожнього руху, підтримаємо думку Т. Гуржій, що вибраний Україною курс на інтеграцію в Європейське співтовариство вимагає вдосконалення нормативного, технічного та управлінського базису відповідно до загальноосвітніх стандартів. Не є винятком і сфера суспільних відносин з приводу забезпечення безпеки дорожнього руху [1, с. 109].

Як вказує О. Сапронов, забезпечення належного рівня транспортної безпеки є одним з основних завдань сучасної держави, оскільки нині в розвинених країнах світу багато уваги приділяється питанням безпеки, зокрема транспортної. Зважаючи на необхідність інтеграції в європейське та світове співтовариство, Україна має приділяти питанням транспортної безпеки пильну увагу. Крім цього, слід зауважити, що Україна має найвищий транзитний рейтинг у Європі. Відповідно, вона може отримувати від транзиту й надання інших видів транспортних послуг значний прибуток за умови побудови надійної системи транспортної безпеки. Це також зумовлює важливість питань транспортної безпеки для України [2, с. 87].

Для забезпечення безпеки дорожнього руху в Україні вже запроваджено та досить

ефективно діє система автоматичної фото- та відеофіксації адміністративних правопорушень у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху. Ця система має на меті покращити рівень безпеки дорожнього руху і знизити рівень дорожньо-транспортного травматизму зі смертельними й іншими тяжкими наслідками. Відомо, що подібні системи позитивно зарекомендували себе в багатьох країнах світу, зокрема в Німеччині, Швеції, Великій Британії, Італії, Швейцарії, Австрії, Нідерландах, Франції та ін. [3].

Продовжуючи шукати нові способи забезпечення безпеки дорожнього руху, суб'єктом законодавчої ініціативи було підготовлено та зареєстровано у Верховній Раді України законопроект за № 5798-1 від 03.08.2021 «Проект Закону про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо посилення ролі суспільства у заходах контролю за безпекою дорожнього руху» [4], положеннями якого пропонується закріпити правовий статус сповіщувача як нового учасника адміністративно-деліктних відносин. Однією з новел законопроекту є доповнення ст. 13 Закону України «Про дорожній рух» таким положенням: «Громадяни, які відповідно до положень Кодексу України про адміністративні правопорушення повідомили про адміністративне правопорушення у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху, зафіксоване в режимі фотозйомки (відеозапису), та набули статус сповіщувача, мають право на винагороду у розмірі десяти відсотків від суми адміністративного стягнення у вигляді штрафу, накладеного на винну особу. Винагорода виплачується за рахунок стягнутого штрафу за відповідне адміністративне правопорушення в порядку, встановленому Кабінетом Міністрів України» [4]. На думку авторів законопроекту, залучення громадян та активної частини громадянського суспільства до контролю у сфері безпеки дорожнього руху на прозорих правових засадах може бути ефективним кроком, який призведе до різкого зменшення кількості ДТП на дорогах України. Якщо кожен свідомий громадянин, водій або пішохід зможе забезпечувати контроль за безпекою на дорозі навіть за відсутності поліцейського, іншого представника держави

чи встановленого комплексу автофіксації, це унеможливить свавільне порушення Правил дорожнього руху, а у разі допущення таких дій призведе до негайного покарання винного [5].

Відзначимо, що сама ідея створення і регламентації спрощеної процедури повідомлення громадськістю правоохоронних органів про випадки порушення ПДР, зафіксованих у режимі фотозйомки (відеозапису) хоч і не є безспірною, все ж таки заслуговує на увагу. На сьогодні значна кількість водіїв використовує відеореєстратори та смартфони із відеокамерами високої якості. Це, своєю чергою, дозволяє констатувати, що акумуляція ресурсів громадськості для поліпшення здійснення контролю за додержанням безпеки дорожнього руху особистими технічними засобами цілком можлива, хоча, зрозуміло, говорити, що такі дії «унеможливають свавільне порушення Правил дорожнього руху» неправильно.

Певну проблему ми бачимо у запропонованому засобі стимулювання населення до активних повідомлень про випадки порушень ПДР, а також у механізмі його реалізації.

Так, законопроект пропонує як стимул до співпраці із правоохоронними органами матеріальну винагороду сповіщувачу у вигляді 10 відсотків від суми штрафу, накладеного на винну особу у разі ухвалення рішення про притягнення її до адміністративної відповідальності. Звернувшись до положень чинного КУпАП, побачимо, що штрафи за порушення ПДР хоча і є порівняно невеликими (йдеться про склади адміністративних правопорушень, доказування яких можливе за допомогою відео-, фотофіксації (див. [6]), в умовах зuboжіння, відсутності роботи у певній частині населення сума винагороди сповіщувачу стає доволі привабливою. Подібна модель стимулювання, на наш погляд, утримує у собі й загрозу використання інституту сповіщувачів самими представниками правоохоронних органів як інструменту власного збагачення. Наприклад, для співробітників Національної поліції відкривається можливість під час несення служби фіксувати порушення не на службовий пристрій фото-відеозапису, а на пристрій іншої приватної особи (кума, брата, дру-

жини тощо), отримуючи за це частку винагороди як приватна особа. Залишається й питання внесення (або невнесення) за винагороду до реєстру матеріалів відеофіксації, що надані приватною особою.

Окрім наявного корупційного складника, слід звернути увагу й на прогалини в юридичному забезпеченні (в процедурі) запровадження реформи. Зокрема, законопроект пропонується віднести визначення порядку виплати винагороди сповіщувачам, які повідомили про адміністративне правопорушення у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху, зафіксоване в режимі фотозйомки (відеозапису) до компетенції Кабінету Міністрів України [4], та деталізувати на рівні підзаконних актів. Але чи можливо в нормативному акті передбачити та врегулювати безліч життєвих ситуацій. Наприклад, як бути в такому випадку:

Водій «А», проїжджаючи перехрестя, порушив п. 16.11. ПДР, чим спричинив створення аварійної обстановки (ДТП не відбулось). Це своєю чергою зафіксувала встановлена відповідно до чинного законодавства відеокамера офіційної системи автоматичної фіксації порушень ПДР. Крім того, водії «Б», «В», «Г» та «Д» також зафіксували обставини адміністративного правопорушення за допомогою відеореєстратора, при цьому «В», «Г» та «Д» скористались правом і виступили сповіщувачами. Виникає питання: хто у відповідному випадку має отримати винагороду і чи має отримати її хтось взагалі із громадян, враховуючи наявність відеозапису системи автоматичної фіксації порушень ПДР? А як бути у ситуації, якщо сповіщувачів не 3, а 30 (звісно, це мало ймовірно, але ж...)? І подібних прикладів складнощів у реалізації механізму отримання винагороди можна спрогнозувати не один... Тут же постають ще декілька пов'язаних питань:

1) Чому пересічній особі (замість спеціально уповноваженої професійно підготовленої посадової особи) фактично надане право збирати докази по справі?

2) Яку доказову силу будуть мати фото-відеозаписи, надані пересічним громадянином, що зафіксовані нелегітимним фото-відеофіксатором? (Звернемо увагу на те, що у Примітці до ст. 14-2 КУпАП дається чітке визначення, що таке автоматична

фіксація правопорушень та фото/відеофіксація, умови їх здійснення. Ця стаття жодним чином не допускає отримання фото та відео із залученням третіх осіб, окрім спеціально уповноважених суб'єктів, на яких покладається обов'язок збирання доказів. Крім того, у змінах, які пропонується внести до ст. 14-2 КУпАП також говориться про те, що у разі здійснення фотозйомки (відеозапису) обов'язковим є використання спеціальних програмних засобів, які включені до переліку дозволених до використання спеціальних програмних засобів, які відповідають вимогам, встановленим цим Кодексом, та вимогам, встановленим Міністерством внутрішніх справ України, щодо забезпечення захисту інформації в єдиній інформаційній системі Міністерства внутрішніх справ України. До того ж «Портал Дія» (саме через нього пропонується ідентифікувати особу-сповіщувача) відповідно до передбачуваних змін до ст. 14-2 КУпАП має взаємодіяти лише зі спеціальними програмними засобами Міністерства внутрішніх справ. Навряд чи зроблене фото (відео) на пристрій пересічного громадянина буде відповідати таким вимогам.

3) Зважаючи на те, що держава бажаючим допомогти поліції гарантує конфіденційність і нерозголошення відомостей про них (таким чином, оштрафовані водії не будуть знати, хто зафіксував їхнє порушення і повідомив про нього), а також передбачає запровадити відповідальність сповіщувачів за подачу завідомо недостовірних даних або підробку таких доказів, не тільки з вимог права, а й з етичних питань має забезпечити достовірність відомостей, надісланих сповіщувачами. І тут виникає ще одне питання: хто буде проводити перевірку відеоприладів громадян-сповіщувачів, експертизу на наявність (відсутність) елементів фотомонтажу в записах з приватних записуючих приладів? Сьогоднішні загальнодоступні програми обробки фото-відеофайлів дають таку можливість, а з фактами фото-відеомонтажу вже зіткнулася низка західних країн.

На наш погляд, державі більш доречним було б оптимізувати роботу підрозді-

лів Національної поліції в цьому напрямі (а не перекладати частину їхніх посадових обов'язків на громадськість), а здійснити технічне удосконалення систем відеоспостереження та обробки їх даних, поступово розширювати площу покриття доріг, що знаходяться під контролем таких приладів. Інформація, отримана поліцією від пересічних громадян (необов'язково це мають бути сповіщувачі), може виступати додатковим доказовим елементом у тих випадках, коли легітимні засоби відеофіксації спрацювали не чітко, або ж зафіксували факт ДТП з невдалого ракурсу. Але сам факт обов'язково має бути зафіксований сертифікованим засобом.

Як влучно вказав Р. Мельник, зарубіжний досвід має сприяти розширенню наших уявлень про досліджувані правові явища; допомагати подивитися на ту чи іншу проблему під іншим кутом зору; зіставити власні здобутки зі здобутками зарубіжних колег; не марнувати часу на розв'язання проблем, які не було вирішено на сторінках зарубіжних видань [7, с. 73; 8, с. 179]. Саме виходячи з таких позицій ми маємо підходити до реформування різних сфер суспільного життя, у тому числі і сфери безпеки дорожнього руху.

Отже, подібний європейський досвід, безперечно, є гарним прикладом ефективної боротьби з порушеннями правил дорожнього руху на європейських шляхах. Проте пряме запозичення такого досвіду без приведення у відповідність усього нормативно-правового базису щодо правового регулювання безпеки дорожнього руху, щодо притягнення до адміністративної відповідальності за порушення правил дорожнього руху веде до створення нових прогалин у вітчизняному законодавстві. Саме запозичення найкращих європейських практик та відповідна адаптація українського законодавства до законодавства Європейського Союзу шляхом приведення нашої законодавчої бази у відповідність із внесенням необхідних змін у всі пов'язані нормативно-правові акти і є запорукою ефективного та швидкого процесу євроінтеграції нашої держави.



**ЛІТЕРАТУРА:**

1. Гуржій Т. Нормативна регламентація адміністративної відповідальності водіїв за порушення Правил дорожнього руху. *Вісник прокуратури*. 2007. № 7 (73). С. 109–112.
2. Сапронов О. Основні напрями забезпечення транспортної безпеки України. *Вісник Національної академії державного управління при Президентові України*. Київ, 2009. № 4. С. 87–95.
3. Нові правила фіксації правопорушень на дорозі. URL: <http://www.yurchuk.com.ua/statt/nov-pravila-f-ksatc-pravoporushen-na-dorozhtml> (дата звернення: 01.09.2022).
4. Проєкт Закону «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо посилення ролі суспільства у заходах контролю за безпекою дорожнього руху» № 5798-1 від 03.08.2021. URL: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=72614](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=72614) (дата звернення: 01.09.2022).
5. Пояснювальна записка до проєкту Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо посилення ролі суспільства у заходах контролю за безпекою дорожнього руху». URL: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=72614](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=72614) (дата звернення: 01.09.2022).
6. Кодекс України про адміністративні правопорушення : Закон України від 07.12.1984 № 8073-Х. *Відомості Верховної Ради*. 1984. Додаток до № 51, ст. 1122.
7. Кутерга М.В. Забезпечення безпеки дорожнього руху адміністративно-правовими засобами : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ. 2016. 213 с.
8. Мельник Р.С. Система адміністративного права України : дис. ... доктора юрид. наук : 12.00.07. Харків. 2010. 415 с.

## **ВІДПОВІДНІСТЬ ПОЛІТИЧНОЇ, ЕКОНОМІЧНОЇ ТА ПРАВОВОЇ СИТУАЦІЇ УКРАЇНИ КРИТЕРІЯМ ВСТУПУ ДО ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ**

**Гаріфуллін Максим Валерійович,**

аспірант Харківського національного університету внутрішніх справ

У статті проведено аналіз готовності вступу України до Європейського Союзу. Нині актуальність членства в Європейському Союзі для України обґрунтована як геополітичним становищем країни, фінансово-економічними, а також технологічними чинниками сталого розвитку національної соціально-економічної системи.

Зазначається, що спроби України бути повноцінним членом Європейського Союзу датуються від початку проголошення її незалежною і продовжуються досі. Ключовим моментом євроінтеграційного шляху України було підписання Угоди про асоціацію України та Європейського Союзу в 2014 році. Угода про асоціацію за своїм обсягом та тематичним охопленням є найбільшим міжнародно-правовим документом за всю історію України та найбільшим міжнародним договором з третьою країною, колишнім укладеним Європейським Союзом. Вона визначає якісно новий формат відносин між Україною та Європейським Союзом на засадах «політичної асоціації та економічної інтеграції» та є стратегічним орієнтиром системних соціально-економічних реформ в Україні. Передбачена Угодою поглиблена та всеосяжна зона вільної торгівлі між Україною та Європейським Союзом визначатиме правову базу для вільного переміщення товарів, послуг, капіталів, частково робочої сили між Україною та Європейським Союзом, а також регуляторного наближення, спрямованого на поступове входження економіки України до спільного ринку Європейського Союзу.

Наголошується на тому, що на виконання своїх зобов'язань у рамках Угоди з Європейським Союзом Україна провела низку реформ у політичній, економічній та правовій сферах. Відповідно до наявних вимог для вступу до Європейського Союзу для країни-кандидата необхідна відповідність Копенгагенським критеріям членства. Згідно з цими критеріями було розглянуто, що зроблено вже Україною, а які з вимог ще належить реалізувати.

З огляду на вищезазначене здійснено аналіз можливості потенційного членства України в Європейському Союзі на підставі характеристики поточного стану відносин між Україною та країнами-членами ЄС та проаналізована відповідність поточної політичної, економічної та правової ситуації України критеріям вступу до Європейського Союзу.

**Ключові слова:** Україна, Європейський Союз, критерії вступу до Європейського Союзу, європейська інтеграція, міжнародні відносини.

### **Harifullin Maksym. Correspondence of the political, economic, and legal situation of Ukraine to the criteria for joining the European Union**

The article analyzes the readiness of Ukraine to join the European Union. Currently, the relevance of membership in the European Union for Ukraine is justified by the country's geopolitical situation, financial and economic, as well as technological factors for sustainable development of the national socio-economic system.

It is noted that Ukraine's attempts to become a full-fledged member of the European Union date from the beginning of its declaration of independence and continue to this day. The signing of the Association Agreement between Ukraine and the European Union in 2014 was a key moment in Ukraine's European integration path. The Association Agreement is the largest international legal document in the entire history of Ukraine and the largest international agreement with a third country ever concluded by the European Union in terms of its volume and thematic coverage. It defines a qualitatively new format of relations between Ukraine and the European Union based on "political association and economic integration" and is a strategic reference point for systemic socio-economic reforms in Ukraine. The deepened and comprehensive free trade zone between Ukraine and the European Union provided for by the Agreement will determine the legal basis for the free movement of goods, services, capital, partly labor force between Ukraine and the European Union, as well as regulatory convergence aimed at the gradual entry of the Ukrainian economy into the common market of the European Union.

*It is emphasized that to fulfil its obligations under the Agreement with the European Union, Ukraine has carried out some reforms in the political, economic, and legal spheres. According to the existing requirements, to join the European Union, a candidate country must comply with the Copenhagen membership criteria. According to these criteria, it was considered what has already been done by Ukraine, and which of the requirements still need to be implemented.*

*Based on the above, an analysis of the possibility of Ukraine's potential membership in the European Union was carried out based on the characteristics of the current state of relations between Ukraine and EU member states, and the conformity of the current political, economic and legal situation of Ukraine with the criteria for joining the European Union was analyzed.*

**Key words:** *Ukraine, European Union, criteria for joining the European Union, European integration, international relations.*

Нині Європейський Союз є об'єднанням незалежних держав, яке має найбільш інституційно розвинену форму регіональної інтеграції [4; 6]. Згідно з Маастрихтським договором, подати заявку на членство в ЄС може будь-яка держава, що територіально розташована у Європі, яка визнана як незалежна, суверенна та демократична, соціально-економічна система якої відповідає певним критеріям [20]. Крім того, така держава повинна мати розвинену ринкову інфраструктуру та здатність конкурувати на загальному внутрішньому ринку регіонального об'єднання.

Для того щоб вступ України до ЄС став реальністю, Україні необхідно врахувати досвід східноєвропейських країн-членів ЄС та чітко визначити для себе всі позитиви та негативи такого членства [16]. У разі ухвалення рішення рухатися у бік європейської інтеграції Україні необхідно провести низку заходів, пов'язаних із налаштуванням національної соціально-економічної системи до європейських цінностей та стандартів, а також визначити для себе стратегічно важливі цілі, які мали б кореляцію зі стратегічними цілями сталого розвитку Європейського Союзу.

При цьому також необхідно врахувати той факт, що у сучасних умовах розвиток національної соціально-економічної системи неможливий без урахування динаміки та тенденцій у міжнародних відносинах, які є багатовекторними та багаторівневими та належать до сфери політики, економіки, фінансів та соціального забезпечення. Одним з важливих аспектів міжнародних відносин є рівень конкурентоспроможності національної економіки [5, с. 6–11]. Залежність політичного складника та перспективи соціально-економічного розвитку зовнішніх відносин постійно зростає, що потре-

бує диверсифікованої та гнучкої системи відносин України з країнами-партнерами на міжнародному рівні [3].

Таким чином, необхідно здійснити аналіз можливості потенційного членства України в Європейському Союзі на підставі характеристики поточного стану відносин між Україною та країнами-членами ЄС та проаналізувати відповідність поточної політичної, економічної та правової ситуації України критеріям вступу до Європейського Союзу.

Розвиток стратегічного міжнародного партнерства України потребує формулювання чітких пріоритетів інтеграційної політики держави. Сучасне партнерство України та Європейського Союзу слід розглядати з погляду формального та фактичного [9, с. 111–117].

З формальної точки зору двостороння інтеграція Україна–Європа починається зі здобуття Україною незалежності. У грудні 1991 р. європейська спільнота після проведення всеукраїнського референдуму про незалежність із застосуванням демократичних принципів визнала суверенність України [7]. Саме після цієї події було розпочато діалог між європейською спільнотою та Україною.

Позиція України у напрямі європейської інтеграції на законодавчому рівні була сформульована в рамках пріоритетів зовнішньоекономічної політики України, які були затверджені Верховною Радою України 2 липня 1993 року [13].

Україна стала першою державою серед країн, що входили до складу СРСР (Союз Радянських Соціалістичних Республік), яка уклала угоду про партнерство з Європейським Союзом. У цій угоді було законодавчо визначено механізм співробітництва між двома сторонами. Вона була підписана 16 червня 1994 року у Люксем-

бурзі та 10 листопада 1994 року затверджена Верховною Радою України. Угода набула чинності 1 березня 1998 року після її затвердження всіма державами-членами Європейського Союзу. Документ став основою для розширення політичного діалогу та економічного співробітництва України та Європейського Союзу, а також відкрив нові можливості для поступового наближення України до членства у ЄС [8, с. 72].

Того ж таки 1998 року було створено Комітет Україна-ЄС. Перше засідання Комітету відбулося 5 листопада 1998 р. у Брюсселі та відкрило новий етап у відносинах, які мали перейти у процес практичної реалізації положень Угоди про партнерство та співробітництво. Це був ще один крок у тривалому процесі зміцнення позицій у партнерстві України з ЄС.

Посилення рівня партнерства України та ЄС відбулося після ухвалення нових нормативно-правових документів як на міжнародному рівні, так і в Україні. Так, у грудні 1999 року було затверджено загальну стратегію ЄС щодо України. У вересні 2000 року Указом Президента України було затверджено Програму інтеграції України до Європейського Союзу [14, с. 2]. Орієнтацію на курс європейської інтеграції було включено до всіх наступних урядових програм та щорічних Послань Президента України до Верховної Ради України [11; 12].

31 березня 2002 року Президент України у своєму Посланні до Верховної Ради України «Європейський вибір. Концептуальні засади стратегії економічного та соціального розвитку України на 2002–2011 роки» [5] поставив такі завдання: 2002–2007 рр. – приведення законодавства України відповідно до норм ЄС; 2003–2004 рр. – підписання Договору про Асоціацію України та ЄС та проведення переговорного процесу щодо створення зони вільної торгівлі між Україною та ЄС у період 2004–2007 років.

Україна мала реалізувати всі заходи для набуття чинності договорів про співпрацю та стати офіційним партнером ЄС; у період 2005–2007 років повинен був почати функціонувати Митний союз між Україною та ЄС; у період з 2007 по 2011 роки необхідно було виконати всі вимоги щодо трансформації правового та економічного поля України та досягти відповідності Копенга-

генським критеріям, які є необхідною умовою для вступу до Європейського Союзу.

Згідно з прийнятою Спільною стратегією співробітництва ЄС та України, Європейський Союз визнав європейський вибір України та її прагнення до європейської інтеграції. Нормативно-правову та інституційну базу для зближення України та ЄС було сформовано. Однак деякі пункти угоди в Україні сприймалися як суто формальні і в політичній практиці не були реалізовані [10].

Наближеність бізнес-структур до системи державного управління, високий рівень корупції, слабкість демократичних інститутів, відсутність розвитку громадянського суспільства, порушення свободи преси, політичні проблеми – все це призвело до відсутності стабільної національної думки щодо ключових питань внутрішнього розвитку та зовнішньої політики, а також до критики стану справ в Україні Радою Європи.

Ще в 2002 році було остаточно оголошено, що стратегічною метою України є європейська інтеграція [5]. Протягом наступних кількох років було проведено низку зустрічей Україна-ЄС щодо спільної торгової політики та поетапної євроінтеграції України. Так, під час одного з піків ділової активності з цього питання у 2008 році ЄС закликав Україну проводити реформи таким чином, щоб переговори про співпрацю закінчились у 2010 році. З цього моменту спостерігалася різка зміна пріоритетів у зовнішній політиці України, а саме поступова її зміна у бік Сходу. Слід зазначити, що офіційної відмови від вибору європейського шляху розвитку України не відбулося, а створювалося штучне гальмування всіх процесів, які політичну позицію України робили нечіткою та розмитою [19, с. 211–218].

У ході XV саміту Україна-ЄС 19 грудня 2011 року, який проводився у Києві, лідери України та ЄС офіційно оголосили про завершення переговорів щодо Угоди про асоціацію та 30 березня 2012 році у Брюсселі Угода була парафрована. У листопаді 2013 році у Литві був черговий з'їзд представників України та ЄС, на якому Україна мала підписати Угоду про асоціацію з ЄС, проте тодішній Президент України В. Янукович відмовився від можливості її підписання.

21 березня 2014 року під час Позачергового Саміту Україна–ЄС було підписано політичну частину Угоди та Заключний акт саміту, яку від імені України підписав Прем'єр-міністр А. Яценюк. Зокрема, підписані Преамбула, Стаття 1, Розділи I «Загальні принципи», II «Політичний діалог та реформи, політична асоціація, співпраця та конвергенція у сфері зовнішньої та безпечної політики» та VII «Інституційні, загальні та заключні положення» Угоди. На Саміті Українською Стороною також було зроблено заяву, що зобов'язання України, які випливають зі статті 8 Угоди про асоціацію щодо ратифікації Римського статуту Міжнародного кримінального суду 1998 року, будуть виконані після внесення відповідних змін до Конституції України.

На початку 2014 року Україна інтенсивно займалася підписанням економічної частини Угоди. Новий Президент України Петро Порошенко 27 червня 2014 року підписав економічну частину Угоди про асоціацію між Україною та ЄС у Брюсселі – Розділи III «Юстиція, свобода та безпека», IV «Торгівля та питання, пов'язані з торгівлею», V «Економічна та галузева співпраця» та VI «Фінансова співпраця та положення щодо боротьби з шахрайством», які разом з рештою тексту Угоди становлять єдиний документ [17; 18]. Угода про асоціацію між Україною та ЄС є найбільшим пакетом угод в історії незалежної України [8, с. 71].

16 вересня 2014 року Верховна Рада України та Європейський Парламент синхронно ратифікували Угоду про асоціацію між Україною та ЄС, яка зараз іменується угодою про асоціацію між Україною, з одного боку, та Європейським Союзом, Європейською спільнотою з атомної енергії та їхніми державами членами, з іншого боку.

Економічна частина угоди охоплює основні галузі та сектори економіки. Сам факт переговорів у цих угодах про взаємні дії є доказом того, що Україна та ЄС мають серйозний план не лише перенести співпрацю на якісно новий рівень, а й значно зміцнити економічну систему України. Цього збираються досягти шляхом приведення національної соціально-економічної системи до стандартів Європейського Союзу, на основі взаємної лібералізації руху товарів, капіталу та послуг, гармоні-

зації методів та принципів, на яких вони засновані, торговельної політики та правил, що регулюють процеси виробництва. Відповідно до наявних вимог для вступу до ЄС для країни-кандидата необхідна відповідність Копенгагенським критеріям членства. Згідно з цими критеріями розглянемо, що зроблено вже Україною, а які з вимог ще належить реалізувати.

Реалізовані критерії. Згідно з політичними критеріями членства, Україна зробила такі дії:

- прийнято нову редакцію Конституції України, яка гарантувала захист політичних, економічних та соціальних прав людини;

- ратифіковано Конвенцію про захист прав людини, основних свобод та відповідних протоколів до неї;

- ратифіковано Міжнародний пакт про громадянські та політичні права, Міжнародний пакт про економічні, соціальні та культурні права, Міжнародну конвенцію ООН про ліквідацію всіх форм расової дискримінації, Рамкову конвенцію про захист національних меншин та Європейську хартію про місцеве самоврядування;

- затверджено нові закони України: «Про вибори до Верховної Ради України», а також Закон України «Про внесення змін до Закону України», «Про вибори Президента України»;

- прийняті нові редакції Закону України «Про судову систему», відповідно до якого модернізовано структуру судової системи України, а також скасовано смертну кару;

- набув чинності новий Кримінальний кодекс України, Адміністративний кодекс та новий Цивільно-процесуальний кодекс;

- було ухвалено Закон України «Про національні меншини в Україні», який гарантує всебічний захист прав національних меншин в Україні;

- набула чинності Європейська хартія регіональних мов чи мов меншин;

- ратифіковано Європейську соціальну хартію; ратифіковано Європейську конвенцію про дотримання прав дітей;

- підписано Конвенцію Ради Європи про протидію торгівлі людьми;

- скасовано візи для в'їзду в Україну громадян країн ЄС, Україна також ратифікувала Європейську конвенцію про громадянство;

– ухвалено Закон України «Про виконання рішень Європейського суду з прав людини»;

– ратифіковано Закон України «Про боротьбу з тероризмом»; Закон України «Пронаціональну програму за адаптації законодавства України до законодавства ЄС»;

– Україна приєдналася до Болонського процесу освіти;

– проведена адміністративно-територіальна реформа, яка спрямована на вдосконалення адміністративно-територіального поділу України та забезпечення більшої незалежності місцевих органів влади;

– також ведеться активна діяльність з торгової угоди та формулювання спільної політики безпеки.

Відповідно до умов економічного розвитку були вжиті такі дії:

– Україна отримала від ЄС та США статус країни із ринковою економікою;

– США скасували поправки Джексона-Веніка щодо України;

– досягнуто деякого зниження макроекономічного ризику, пов'язаного зі зростанням сукупного попиту та дефіциту зовнішніх поточних рахунків;

– ратифіковано закони України «Про власність», «Про обмеження монополізму та запобігання недобросовісній конкуренції в економічній діяльності», «Про недобросовісну конкуренцію», «Про підприємства в Україні», «Про акціонерні товариства» та інші;

– прийнято новий Цивільний кодекс України та Господарський кодекс України;

– Енергетична стратегія України була прийнята до 2030 р., де затверджено заходи щодо спрощення та прискорення митних процедур, у тому числі реалізації ідей «єдиного вікна» на кордонах;

– було ухвалено новий Закон України «Про захист економічної конкуренції»;

– у сфері прав інтелектуальної власності досягнуто значних успіхів.

Критерії, які ще потрібно реалізувати. Так, відповідно до політичних критеріїв Копенгагенського договору Україна має вжити заходів щодо:

– забезпечення реальних дій щодо встановлення демократії в країні та дотримання прав та свобод людини, закріплених Конституцією України;

– проведення чіткої, конкретної та послідовної політики щодо боротьби з корупцією;

– закінчення реформи судової системи України.

28 лютого 2022 Президент України Володимир Зеленський підписав заявку на членство України в Євросоюзі. Через напад Росії цей процес може відбутися за спеціальною процедурою. Що може дати Україні приєднання до ЄС та які ризики такого кроку. «Цим листом Україна як європейська держава, яка поважає цінності, закріплені в статті 2 Договору про ЄС, має честь подати заявку на членство у Європейському Союзі», – мовиться у заяві. Пришвидшений варіант вступу України до ЄС одразу підтримали президенти 8 країн (Болгарія, Чехія, Естонія, Латвія, Литва, Польща, Словаччина, Словенія), про що вони повідомили у спільному відкритому листі. Ці країни закликали інші держави-члени ЄС надати Україні політичну підтримку та дозволити інституціям Євросоюзу здійснити кроки для негайного надання Україні статусу країни-кандидата в ЄС [2].

1 березня 2022 року Європарламент на позачерговому засіданні розглянув подання України і рекомендував надати їй статус кандидата на вступ до ЄС. За таке рішення проголосувала тотальна більшість депутатів [2].

17 червня 2022 року Європейська комісія рекомендувала надати Україні статус кандидата в ЄС за умови, що надалі в країні проведуть низку важливих реформ, пов'язаних, зокрема, з верховенством права, олігархами, корупцією та основоположними правами [1].

Прагнення членства в ЄС ставить перед Україною багато завдань. Одне з них – це прискорення конституційної реформи, інноваційні зміни у всіх галузях національного господарства та реструктуризація виробництва. Зокрема, можливість вступу України до Європейського Союзу значною мірою залежить від рівня демократизації політичної системи та динаміки розвитку української економіки, її здатності швидко адаптуватись до змін на міжнародних ринках. Крім того, Україні слід докладати зусиль для зміцнення внутрішньої конкурентоспроможності національної еконо-

міки, наголошуючи на досягненні високого рівня соціального розвитку та досягненні європейських стандартів. Результатом трансформацій соціально-економічної системи України має стати реально функціонуюча зона вільної торгівлі Україна–ЄС на основі асиметричного відкриття ринків на користь України.

Європейський Союз є об'єднанням, яке є найбільш інституційно розвинутою формою інтеграції у сучасному світі. Створення ЄС було складним та тривалим процесом, який триває і нині. Натепер 27 країн є членами Європейського Союзу, а також є 5 країн-кандидатів на вступ до

ЄС. Об'єднання характеризується високим рівнем економічного та соціального розвитку, високим рівнем життя населення.

За результатами проведених досліджень можна констатувати, що інтеграція України з Європейським Союзом є одним із пріоритетів зовнішньої політики України з моменту здобуття своєї незалежності. Тим не менш перехід міжнародного співробітництва на якісно новий рівень потребує докорінних змін усієї соціально-економічної системи України. На сучасному етапі розвитку України Європейський Союз – єдиний головний стратегічний партнер України на довгострокову перспективу.

#### ЛІТЕРАТУРА:

1. Войтюк Т. У Брюсселі розпочинається саміт ЄС, на якому розглянуть надання Україні статусу кандидата. *Суспільне. Новини*. 23.06.2022 р. URL: <https://suspilne.media/253108-u-brusseli-rozpocinaetsa-samit-es-na-akomu-rozglanut-nadanna-ukraini-statusu-kandidata/> (дата звернення: 19.08.2022).
2. Голобородько Я. Інтеграція України в ЄС: плюси і мінуси. *24 Канал. Новини*. 03.03.2022 р. URL: [https://24tv.ua/integratsiya-ukrayini-v-yes-shho-tse-plyusi-ta-minusi\\_n1357884](https://24tv.ua/integratsiya-ukrayini-v-yes-shho-tse-plyusi-ta-minusi_n1357884) (дата звернення: 19.08.2022).
3. Державне управління процесами європейської та євроатлантичної інтеграції. Нац. центр з питань євроатлантичної інтеграції / за заг. ред. В.П. Горбуліна. Київ : Євроатлантикінформ, 2006. 200 с.
4. Європейська інтеграція / уклад. М. Яхтенфукс, Б. Колер-Кох, пер. з нім. М. Яковлева. Київ : Києво-Могилянська акад., 2007. 394 с.
5. Європейський вибір. Концептуальні засади стратегії економічного та соціального розвитку України на 2002–2011 роки. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/n0001100-02>. (дата звернення: 19.08.2022).
6. Європейський проєкт та Україна : монографія / А.В. Єрмолаєв та ін. Київ : НІСД, 2012. 192 с.
7. Конституція України. URL: <https://www.president.gov.ua/documents/constitution> (дата звернення: 19.08.2022).
8. Осадча Н.В. Характеристика процесу інтеграції України до Європейського Союзу (ЄС). *Економічний вісник Донбасу*. № 3 (25). 2011. С. 71–81.
9. Перегуда Ю.А. Вдосконалення європейського вектора зовнішньоекономічної політики України: напрями та перспективи. *Наукові записки Львівського університету бізнесу та права. Серія «Економічна». Серія «Юридична»*. Вип. 30. 2021. С. 111–117.
10. Пироженко О.В. Європейська інтеграція України як проблема економічної діяльності. *Контекст*. 2002. № 2. Лютий.
11. План дій Україна–Європейський Союз. URL: [www.kmu.gov.ua](http://www.kmu.gov.ua) (дата звернення: 12.08.2022).
12. Послання Президента України до Верховної Ради України. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/main> (дата звернення: 15.08.2022).
13. Про основні напрями зовнішньої політики України : Постанова Верховної Ради України № 3360-XII від 02 липня 1993 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3360-12#Text> (дата звернення: 19.08.2022).
14. Про Програму інтеграції України до Європейського Союзу : Указ Президента України від 14.09.2000 р. № 1072/2000. *Офіційний вісник України*. 2000. № 39. С. 2.
15. Розпутенко І.В. Геоелекономічний зріз багатовекторності державної політики України. *Науково-інформаційний вісник з державного управління*. 2010. № 1. С. 6–11.

16. Розширення Європейського Союзу: вплив на відносини України з центральноєвропейськими сусідами. Київ : К.І.С., 2004. 358 с.

17. Угода про асоціацію між Україною та ЄС. URL: <http://mfa.gov.ua/ua/about-ukraine/eurorean-integration/ua-euassociation>. (дата звернення: 18.08.2022).

18. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони. URL: [http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/984\\_011/page](http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/984_011/page) (дата звернення: 18.08.2022).

19. Чекаленко Л. Нові виклики європейської та євроатлантичної інтеграції як застереження для України. *Вісник НАДУ при Президентіві України*. 2009. № 2. С. 211–218.

20. Treaty on European Union, signed at Maastricht on 7 February 1992. URL: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=OJ:C:1992:191:FULL&from=EN> (дата звернення: 14.08.2022).



УДК 343.13

DOI <https://doi.org/10.51989/NUL.2022.6.1.11>

## ТАЄМНИЦЯ ДОСУДОВОГО РОЗСЛІДУВАННЯ ТА СВОБОДА ВИРАЖЕННЯ ПОГЛЯДІВ (НА ПРИКЛАДІ РІШЕННЯ ЄСПЛ "SELLAMI V. FRANCE")

**Гловюк Ірина Василівна,**

заслужений юрист України, доктор юридичних наук, професор,  
професор кафедри кримінально-правових дисциплін  
Інституту права Львівського державного університету внутрішніх справ



Статтю присвячено дослідженню проблеми співвідношення таємниці досудового розслідування та свободи вираження поглядів. На основі аналізу судової практики доктринальних підходів до понять «таємниця досудового розслідування», «відомості досудового розслідування», тлумачення ст. 222 Кримінального процесуального кодексу України доведено, що наразі неможливо говорити про чітке розуміння поняття «відомості досудового розслідування» у аспекті їх розголошення. Обсяг цих відомостей слід уточнити на нормативному рівні (виходячи з того, що це інформація, яка перебуває у володінні дізнавача, слідчого, прокурора), надавши юридичну визначеність дискреційному повноваженню слідчого, прокурора вирішувати питання стосовно розголошення відомостей досудового розслідування. До таких відомостей мають бути віднесені відомості, які містять усі захищені законом таємниці, починаючи з моменту отримання заяви або повідомлення про кримінальне правопорушення, а також відомості, які неможливо отримати шляхом механізмів звернення громадян та доступу до публічної інформації, включаючи загальнодоступні документи, крім відомостей, які були досліджені у відкритому судовому засіданні.

З урахуванням вироблених практикою ЄСПЛ стандартів ефективності розслідування розглянуто співвідношення таємниці досудового розслідування та свободи вираження поглядів у контексті журналістської діяльності. З урахуванням рішень ЄСПЛ "Sellami v. France", "Bédat v. Switzerland" проаналізовано співвідношення розголошення секретної інформації та дотримання ст. 10 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод. Аргументовано, що ЄСПЛ у рішеннях "Bédat v. Switzerland", "Sellami v. France" підтвердив легітимну мету таємниці досудового розслідування та можливість застосування обмежувальних заходів щодо її розголошення. Проте в аспекті національного законодавства можуть бути питання у разі звернення до ЄСПЛ (і не тільки щодо діяльності журналістів, а й у разі засудження за ст. 387 КК України) у аспекті передбачення законом у тому сенсі, що немає чіткого розуміння обсягу таємниці досудового розслідування, а режими поширення відомостей досудового розслідування чітко не ідентифіковані у кореляції матеріального та процесуального законодавства.

**Ключові слова:** таємниця досудового розслідування, практика ЄСПЛ, європейські стандарти, свобода вираження поглядів, журналістська діяльність, відомості досудового розслідування, ефективність досудового розслідування, втручання у права людини.

### **Hloviuk Iryna. Confidentiality of pre-trial investigation and freedom of expression (on the example of the decision of the ECHR "Sellami v. France")**

The article is devoted to the study of the problem of the correlation between the confidentiality of pre-trial investigation and the freedom of expression. Based on the analysis of judicial practice of doctrinal approaches to the concepts of "confidentiality of pre-trial investigation", "information of pre-trial investigation", interpretation of Art. 222 of the Criminal Procedure Code of Ukraine, it has been proven that currently it is impossible to talk about a clear understanding of the concept of "information of pre-trial investigation" in the aspect of their disclosure. The scope of this information should be clarified at the regulatory level (based on the fact that it is information that is held by inquiring officer, investigator, prosecutor), giving legal certainty to the discretionary authority of the investigator, prosecutor to resolve issues

*related to the disclosure of information of pre-trial investigation. Such information should include information that contains all information protected by law, starting from the moment of receiving a statement or notification of a criminal offense, as well as information that cannot be obtained through the mechanisms of citizens' appeals and access to public information, including publicly available documents, except for information, which were examined in open court hearing.*

*Taking into account the standards of investigation effectiveness developed by the practice of the ECHR, the correlation between the confidentiality of the pre-trial investigation and the freedom of expression in the context of journalistic activity is considered. Taking into account the decisions of the ECHR "Sellami v. France", "Bédât v. Switzerland" analyzed the correlation between the disclosure of confidential information and compliance with Art. 10 of the Convention on the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms. It is argued that the ECHR confirmed the legitimate purpose of the confidentiality of the pre-trial investigation and the possibility of applying restrictive measures regarding its disclosure in the decision "Bédât v. Switzerland", "Sellami v. France". However, in the aspect of national legislation, there may be questions in the case of an appeal to the ECHR (and not only in relation to the activities of journalists, but also in the case of a conviction under Article 387 of the Criminal Code of Ukraine) in the aspect of provision by law in the sense that there is no clear understanding of the scope of the confidentiality of the pre-trial investigation, and the modes of dissemination of information of pre-trial investigation are not clearly identified in the correlation of substantive and procedural legislation.*

**Key words:** *confidentiality of pre-trial investigation, practice of ECHR, European standards, freedom of expression, journalistic activity, information of pre-trial investigation, effectiveness of pre-trial investigation, interference with human rights.*

Таємниця досудового розслідування традиційно вважається однією із загальних умов досудового розслідування, її важливість у аспекті ефективності досудового розслідування є безспірною. Відзначимо, що питання таємниці досудового розслідування корелюються і з презумпцією невинуватості, і з повагою до гідності особи [1], і із забезпеченням захисту особи, стандартами ефективності досудового розслідування та іншими аспектами кримінального провадження. Також виникають питання щодо кореляції таємниці досудового розслідування та ст. 10 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод.

Деякі питання таємниці досудового розслідування досліджувались у працях С.В. Андрусенка, Г.І. Глобенка, О.В. Гризи, В.Г. Дрозд, І.М. Єфименка, А.О. Ляша, О.А. Осауленка, О.Є. Остапенка, М.Л. Пасечник, О.М. Посвистака, С.О. Січка та ін., проте у контексті співвідношення зі свободою вираження поглядів за практикою ЄСПЛ це питання спеціально не досліджувалося у доктрині. Отже, метою статті є ідентифікація співвідношення таємниці досудового розслідування зі свободою вираження поглядів на основі національного законодавства, судової практики, законодавства Франції та практики ЄСПЛ.

Попри те, що таємниця досудового розслідування як така визнана у законодавстві, зокрема у КК України, КПК України, Законі України «Про доступ до публічної інформації», складною проблемою є визначення обсягу матеріалів, які становлять таємницю досудового розслідування, зважаючи на те, що КПК України не містить хоча б приблизної ідентифікації цих вимог. У доктрині є пропозиції визначення відомостей досудового розслідування та таємниці досудового розслідування та обсягу цього поняття. Наприклад, В.Г. Дрозд пише, що таємниця досудового розслідування – вид таємної інформації, яка охоплює відомості щодо діяльності органу досудового розслідування, прокуратури, оперативних підрозділів у рамках кримінального провадження, а також результатів проведення процесуальних дій, застосування заходів забезпечення кримінального провадження, розголошення яких може негативно вплинути на всебічність, повноту та неупередженість розслідування [2, с. 209]. Таке визначення, на жаль, не дає можливості відмежувати таємну інформацію у досудовому розслідуванні від нетаємної.

О.В. Гриза вважає, що таємниця досудового розслідування – це відомості конфіденційного, правового, таємного та про-

фесійного (в т.ч. службового) характеру про стан та результати кримінальної процесуальної діяльності під час здійснення досудового розслідування [3, с. 167] та пропонує відомості, одержані під час здійснення кримінальної процесуальної діяльності, відносити до таємниці досудового розслідування за умови відповідності таким критеріям: 1) наявність процесуального права особи у доступі до таких відомостей; 2) здатність відомостей досудового розслідування після їх розголошення ганьбити людину, принижувати її честь і гідність; 3) здатність відомостей досудового розслідування після їх розголошення зашкодити повноті та неупередженості розслідування; 4) дані про застосування заходів безпеки; 5) належність інформації до іншого виду охоронюваної законом таємниці [3, с. 10]. Разом із тим останній аспект навряд можна визнати критерієм, оскільки це окремий відмінний вид таємниці у кримінальному провадженні, хоча і може бути розглянутий як складник відомостей досудового розслідування (адже «характер отриманих відомостей у ході досудового розслідування може складатися як з конфіденційної інформації (здебільшого результати НСРД), так і зі службової інформації (здебільшого результати ОРД), що виходить за межі повноважень слідчого/прокурора щодо їх можливостей розголошувати цю інформацію, навіть з урахуванням положень ст. 222 КПК» [4, с. 409]). Відзначимо слушність підходу про необхідність встановлення саме критеріїв прийняття рішення про можливість розголошення відомостей досудового розслідування, що, з одного боку, дозволить проявити гнучкість у визначенні можливості та меж розголошення, по-друге, врахувати інтереси дієвості досудового розслідування.

Як пише К.В. Шевцова, під відомостями досудового розслідування у контексті недопустимості розголошення слід розуміти охоронювану кримінальним та кримінальним процесуальним законом інформацію, яка підлягає захисту з метою усунення реальної або потенційної небезпеки заподіяння шкоди інтересам розслідування або учасникам кримінального провадження, обсяг якої визначається слідчим, прокурором у відповідному рішенні [5, с. 285].

Цільова спрямованість категорії, як видається, указана абсолютно коректно, проте таке визначення не дозволяє ідентифікувати межі поняття «відомості досудового розслідування».

Г.І. Глобенко вказує, що абсолютно вся інформація, що отримана в рамках досудового розслідування і належить до розслідування окремого кримінального провадження, не може являти таємницю слідства. Так, наприклад, факт проведення обшуку за місцем проживання підозрюваного, як правило, відразу стає відомим мешканцям житлового будинку або сусідніх будинків, а отже, не являє таємниці. Своєю чергою до такої інформації, на наш погляд, слід віднести: а) докази та їх зміст, що отримані в ході досудового розслідування як безпосередньо слідчим, так і в результаті надання ним відповідних доручень; б) відомості про учасників кримінального провадження, зокрема їх місце проживання; в) які саме слідчі (розшукові) та негласні слідчі (розшукові) дії збирається проводити слідчий; г) місце і час проведення слідчих (розшукових) та негласних слідчих (розшукових) дій тощо [6, с. 208]. Загалом, підтримуючи розмежування режимів інформації, відзначимо, що навіть інформація про докази теж не завжди належить до таємниці досудового розслідування, адже, наприклад, допитана особа підписує протокол процесуальної дії, у якій бере участь, та, відповідно, вже знає про ці докази.

На диференціацію інформації у контексті таємниці досудового розслідування вказує С.О. Січко, пропонуючи розглядати таємницю досудового розслідування як різновид таємної інформації, яка отримується під час проведення досудового розслідування у кримінальному провадженні, стосується обставин кримінального правопорушення, учасників кримінального провадження тощо, та розголошення якої може завдати шкоди правам і законним інтересам учасників кримінального провадження, забезпеченню ефективного досудового розслідування та відправленню правосуддя [7, с. 131], і виділяючи: такі складові категорії «таємниця досудового розслідування»: відомості, які містять інформацію про охоронювану законом таємницю (спілкування, приватного життя

особи, застосування заходів безпеки, державна таємниця, низка професійних таємниць); відомості, що становлять інтерес для органів досудового розслідування (таємниця ходу досудового розслідування) [7, с. 132]. Погоджуючись із таким поділом, відзначимо, що доречно було б вказати і на таємницю не тільки ходу, а й проміжних результатів досудового розслідування (крім тих, ознайомлення з яким передбачено КПК України або така можливість вбачається з боку дізнавача, слідчого, прокурора у межах процедури ст. 221 КПК України).

Широке визначення таємниці досудового розслідування пропонують і М.О. Д'ячкова, В.В. Сидорчук, М.В. Лепетуха: охоронювана законом інформація, яка стала відома органам досудового розслідування в ході досудового розслідування кримінального провадження, яка належить до таємної інформації через об'єктивну важливість для суспільних потреб, захисту національної безпеки, суспільних інтересів і для забезпечення завдань кримінального провадження, за своїм змістом може включати конфіденційну, службову інформацію та інформацію, що становить державну таємницю, розголошення якої можливе лише за письмовою згодою повноважних суб'єктів (слідчого, прокурора) у визначених ними обсязі, лише щодо інформації/відомостей, які не є конфіденційною, службовою інформацією або інформацією, що становить державну таємницю, щодо ознайомлення з якими встановлено іншу процедуру [4, с. 409]. Погоджуючись із додатковою диференціацією інформації в межах таємної інформації, зазначимо, що, як видається, до такої інформації має бути віднесена та, яка стала відома не лише органам досудового розслідування, а й органам дізнання, оперативним підрозділам та прокурору (хоча, без сумніву, остаточними «реципієнтами» такої інформації є дізнавач, слідчий, прокурор).

ВП ВС у постанові 08 квітня 2020 року (справа № 826/7244/18) зазначила, що інформацією, яка містить таємницю досудового розслідування, є та, яку було створено або одержано відповідачем<sup>1</sup> у кримінальному провадженні після вне-

сення до ЄРДР відомостей про вчинення кримінального правопорушення. Доступ до такої інформації мають учасники кримінального провадження та інші особи [8]. Разом із тим не враховано, що деякі процесуальні дії можуть проводитись до внесення відомостей інформації до ЄРДР, а частина інформації, яка отримується і в ході досудового розслідування, може бути публічною (загальнодоступною). У Постанові КЦС ВС зазначено, що «слідчий та прокурор самостійно визначають, які саме відомості та на якій саме стадії досудового розслідування підлягають розголошенню» [9], проте і таке формулювання не вирішує питання, які межі поняття «відомості досудового розслідування».

Отже, станом на тепер неможливо говорити про чітке розуміння поняття «відомості досудового розслідування» у аспекті їх розголошення. Відзначимо, що розголошення відомостей досудового розслідування не слід ототожнювати з поширенням відомостей досудового розслідування [10, с. 59–61]. Вважаємо, що обсяг цих відомостей слід уточнити на нормативному рівні (виходячи з того, що це інформація, яка перебуває у володінні дізнавача, слідчого, прокурора), надавши юридичну визначеність дискреційному повноваженню слідчого, прокурора вирішувати питання стосовно розголошення відомостей досудового розслідування. До таких відомостей мають бути віднесені відомості, які містять усі захищені законом таємниці, починаючи з моменту отримання заяви або повідомлення про кримінальне правопорушення, а також відомості, які неможливо отримати шляхом механізмів звернення громадян та доступу до публічної інформації, включаючи загальнодоступні документи (зважаючи на те, що таке формулювання містить ст. 221 КПК України), крім відомостей, які були досліджені у відкритому судовому засіданні.

У доктрині є пропозиції розширити диспозицію ст. 222 КПК України, зокрема, доповнити нормою, що забороняється розголошувати відомості досудового розслідування, які є підставою для здійснення провадження у закритому судовому засіданні в інтересах нерозголошення таємниці, що охороняється законом [11, с. 155]. Ця ідея є слушною, проте дещо звуженою, адже

<sup>1</sup> Відповідачем у провадженні була Генеральна прокуратура України

для захисту конфіденційності вразливих потерпілих має значення не тільки п. 4 ч. 2 ст. 27 КПК України, а й п. 2 та 3 ч. 2 ст. 27 КПК України (розгляд справи про кримінальне правопорушення проти статевої свободи та статевої недоторканості особи; необхідність запобігти розголошенню відомостей про особисте та сімейне життя чи обставин, які принижують гідність особи).

Відзначимо, що у практиці ЄСПЛ доступність розслідування є критерієм ефективності розслідування. ЄСПЛ зазначає у аспекті порушення ст. 2 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, що громадськість повинна мати право достатнім чином стежити за розслідуванням або його висновками, щоб забезпечити як практичну, так і теоретичну відповідальність. Проте цей принцип не можна поширювати настільки, аби вимагати того, щоб уся сукупність проваджень, наступних за розслідуванням насильницьких смертей, мала публічний характер. Наприклад, оприлюднення або публікація поліцейських звітів і доказів, що стосуються розслідування, може спричинити дразливі проблеми і становити ризик згубних наслідків для приватних осіб або ж для інших розслідувань, і тому їх не можна вважати вимогою, що автоматично впливає зі статті 2. Необхідний рівень контролю громадськості може змінюватись залежно від ситуації [12, с. 35]. У справі «Алексахін проти України» (Заява № 31939/06) [13] за ст. 3 Конвенції ЄСПЛ також вказав, що розслідування має бути предметом уваги з боку громадськості.

У практиці ЄСПЛ виникло питання і стосовно співвідношення таємниці досудового розслідування та права на вільне вираження поглядів. У справі "Sellami v. France" (№ 61470/15) йшлося, що журналіста було засуджено через те, що у газеті було опубліковано три його статті разом із фото (у тому числі фотороботом, причому потім виявилось, що фоторобот не відповідає підозрюваному, згодом ідентифікованому за фотографіями) щодо кримінального провадження про зґвалтування та тілесні ушкодження (поранення ножем). Після кримінального розслідування цього журналіста (який відмовився назвати джерела інформації, посилаючись на секретність журналістського джерела)

було визнано винним за порушення професійної таємниці та засуджено до штрафу у розмірі 8000 євро, у апеляційному провадженні штраф зменшено до 3000 євро. Суд, серед іншого, вказав, що «інкримінований фоторобот [був] справді частиною процедури судового слідства» і що він як такий «підлягав таємниці вказівки у розумінні статті 11 Кримінального процесуального кодексу». По-друге, суд вважав, що «якщо не вдалося встановити порушника таємниці слідства, через неможливість встановити умови, за яких [заявник] заволодів цим фотороботом, тим не менш безсумнівно, що він міг досягти цього лише внаслідок правопорушення, яке, як професійний і досвідчений журналіст, він не міг проігнорувати» [14]. Відзначимо, що ст. 11 КПК Франції передбачає, що за винятком випадків, коли законом передбачено інше і без шкоди для прав захисту, порядок дізнання та слідство є таємними. Будь-яка особа, яка бере участь у цій процедурі, зобов'язана дотримуватись професійної таємниці на умовах та за умов покарання, передбачених статтею 434-7-2 Кримінального кодексу. Однак, щоб уникнути поширення розрізненої чи недостовірної інформації чи покласти край порушенням громадського порядку або коли це виправдовується будь-яким іншим обов'язковим публічним інтересом, прокурор може з власної ініціативи та на установи слідства або сторін, безпосередньо або за посередництва працівника судової поліції, який діє за його згодою та під його контролем, оприлюднити об'єктивні елементи, які не передбачають оцінки обґрунтованості обвинувачення проти причетних осіб.

ЄСПЛ виходив з того, що таке кримінальне засудження заявника є втручанням у право, гарантоване ст. 10 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, і визнав, що воно було передбачене законом та мало легітимну мету. На основі критеріїв, сформульованих у рішенні ЄСПЛ "Bédat v. Switzerland" [15], Суд перевіряв необхідність втручання в демократичному суспільстві, виходячи з критеріїв: спосіб, яким заявник отримав спірну інформацію (ЄСПЛ відзначив також, як і національні суди, що журналіст не відкрив джерело інформації); зміст спірної статті (ЄСПЛ зазначив,

що заявник опублікував фоторобот, представивши його як опис серійного гвалтівника, не турбуючись про його надійність чи його вплив на розслідування, ігноруючи обов'язки та відповідальність журналістів як елементу свободи вираження поглядів); внесок спірної статті в дебати, що становлять загальний інтерес (ЄСПЛ погодився із тим, що інтерес до інформування громадськості не виправдовує використання цієї інформації); вплив спірної статті на хід кримінального провадження (ЄСПЛ підкреслив, що таємниця слідства служить для захисту, з одного боку, інтересів кримінального провадження, запобігаючи ризикам змови, а також небезпеці зникнення та зміни доказів, а з іншого боку, інтереси підсудного, зокрема з точки зору презумпції невинуватості та, ширше, його особистих відносин та інтересів; крім того, це обґрунтовується необхідністю захисту процесу формування думки та прийняття рішень у судовій владі. У цій справі національні суди вважали, що публікація оскаржуваної статті перешкодила нормальному проведенню розслідування. Там зазначили, що публікація фотороботу була сприйнята деякими читачами, хоча це й не з ініціативи слідчих служб, як заклик до свідків. Це спровокувало численні телефонні дзвінки до поліції та змусило слідчого суддю та керівництво судової поліції запровадити на наступний день після публікації статті процедуру звернень до свідків із поширенням фото розшукуваного чоловіка. Обґрунтованими рішеннями вони справедливо вказали, що автор цієї публікації вирішив втрутитися у проведення розслідування, яке тоді перебувало на найделікатнішій стадії розслідування – встановлення та затримання підозрюваного); посягання на особисте життя підсудного та пропорційність накладеної санкції (на думку ЄСПЛ, не можна вважати, що така санкція ризикує мати стримуючий вплив на реалізацію свободи вираження поглядів заявника або будь-якого іншого журналіста, який бажає поінформувати громадськість про триваюче кримінальне провадження).

Відзначимо, що в аспекті впливу на хід кримінального провадження ЄСПЛ знову ж послався на рішення "Bédat v. Switzerland", п. 70, і зазначив, що не можна очікувати, що уряд надасть а posteriori докази того, що цей тип публікації мав реальний вплив на результат процедури. Ризик впливу на провадження сам по собі виправдовує вжиття державними органами стримуючих заходів, таких як заборона на розголошення секретної інформації.

У підсумку ЄСПЛ визнав, що не було порушення ст. 10 Конвенції.

Отже, ЄСПЛ у рішеннях "Bédat v. Switzerland", "Sellami v. France" підтвердив легітимну мету таємниці досудового розслідування та можливість застосування обмежувальних заходів щодо її розголошення. Проте в аспекті національного законодавства можуть бути питання у разі звернення до ЄСПЛ (і не тільки щодо діяльності журналістів, а й у разі засудження за ст. 387 КК України) у аспекті передбачення законом у тому сенсі, що немає чіткого розуміння обсягу таємниці досудового розслідування, а режими поширення відомостей досудового розслідування чітко не ідентифіковані у кореляції матеріального та процесуального законодавства. Крім того, ст. 222 КПК України потребує уточнення у контексті: 1) обсягу відомостей досудового розслідування (відомості, які містять усі захищені законом таємниці, починаючи з моменту отримання заяви або повідомлення про кримінальне правопорушення, а також відомості, які неможливо отримати шляхом механізмів звернення громадян та доступу до публічної інформації, крім відомостей, які були досліджені у відкритому судовому засіданні); 2) осіб, уповноважених на давання дозволу на розголошення відомостей досудового розслідування, зокрема, вказання дізнавача як суб'єкта надання письмового дозволу на розголошення відомостей досудового розслідування та суб'єкта, уповноваженого попереджати осіб, яким стали відомі відомості досудового розслідування, у зв'язку з участю в ньому, про їхній обов'язок не розголошувати такі відомості без його дозволу.

### ЛІТЕРАТУРА:

1. Варченко О.О. Проблемні питання дотримання засади поваги до людської гідності, пов'язані з оприлюдненням відомостей кримінального провадження. *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 Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Одеса, 21 трав. 2021 р.). Одеса : Видавничий дім «Гельветика», 2021. Т. 2. С. 247–248.
2. Дрозд В.Г. Правове регулювання досудового розслідування: проблеми теорії та практики : монографія. Одеса : Видавничий дім «Гельветика», 2018. 448 с.
3. Гриза О.В. Гарантії забезпечення дотримання таємниці досудового розслідування : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.09. Дніпропетровськ, 2017. 200 с.
4. Д'ячкова М.О., Сидорчук В.В., Лепетуха М.В. Деякі питання обмеження таємниці досудового розслідування в роботі ЗМІ. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2022. № 6. С. 407–411. DOI: <https://doi.org/10.32782/2524-0374/2022-6/90>.
5. Шевцова К.В. Окремі питання участі прокурора щодо недопустимості розголошення відомостей досудового розслідування. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2020. № 2. С. 282–287.
6. Глобенко Г.І. Окремі аспекти недопустимості розголошення відомостей досудового розслідування. *Процесуальне та техніко-криміналістичне забезпечення досудового розслідування* : тези доп. всеукр. наук.-практ. конф. (м. Харків, 28 листоп. 2019 р.) / МВС України, Харків. нац. ун-т внутр. справ. Харків, 2019. С. 206–209.
7. Січко С.О. Загальні положення досудового розслідування : дис. канд. юрид. наук : 12.00.09. Харків, 2021. 231 с.
8. Постанова ВП ВС від 08 квітня 2020 року, справа № 826/7244/18, URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/89180564>.
9. Постанова КЦС ВС від 17 лютого 2021 року, справа № 761/12177/19, URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/95042361>.
10. Гловюк І.В. Проблемні питання реалізації положення щодо недопустимості розголошення відомостей досудового розслідування (захист від підозри та обвинувачення за ст. 387 КК України). *Сучасні напрями, засоби та методи протидії злочинності* : матеріали Міжнародної конференції, присвяченої 105-річчю від дня народження видатного вченого-криміналіста, доктора юридичних наук, професора Віктора Павловича Колмакова (23 листопада 2018 року) / відп. за вип. проф. Тищенко В.В., доц. Гресь Ю.О. Одеса : Видавничий дім «Гельветика», 2018. С. 57–63.
11. Остапенко О.Є. Недопустимість розголошення відомостей досудового розслідування як гарантія охорони нотаріальної таємниці. *Митна справа*. № 1(91). 2014. Ч. 2, кн. 1. С. 154–158.
12. Довідник із застосування статті 2 Європейської конвенції з прав людини. Право на життя. Оновлено 31 серпня 2018. 50 с. URL: [https://www.echr.coe.int/Documents/Guide\\_Art\\_2\\_UKR.pdf](https://www.echr.coe.int/Documents/Guide_Art_2_UKR.pdf).
13. Рішення «Алексахін проти України» (Заява № 31939/06). URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/974\\_925#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/974_925#Text).
14. L'affaire "Sellami c. France" (Requête no 61470/15). URL: [https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22fulltext%22:\[%2261470/15%22\],%22documentcollectionid%22:\[%22GRANDCHAMBER%22,%22CHAMBER%22\],%22itemid%22:\[%22001-206518%22\]}](https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22fulltext%22:[%2261470/15%22],%22documentcollectionid%22:[%22GRANDCHAMBER%22,%22CHAMBER%22],%22itemid%22:[%22001-206518%22]}).
15. Case of "Bédât v. Switzerland" (Application no. 56925/08). URL: [https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22fulltext%22:\[%22B%C3%A9dat%22\],%22documentcollectionid%22:\[%22GRANDCHAMBER%22,%22CHAMBER%22\],%22itemid%22:\[%22001-161898%22\]}](https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22fulltext%22:[%22B%C3%A9dat%22],%22documentcollectionid%22:[%22GRANDCHAMBER%22,%22CHAMBER%22],%22itemid%22:[%22001-161898%22]}).

УДК 343.102(477)

DOI <https://doi.org/10.51989/NUL.2022.6.1.12>

## СПОСОБИ ЗБИРАННЯ ДОКАЗІВ СТОРОНОЮ ОБВИНУВАЧЕННЯ НА СТАДІЇ ДОСУДОВОГО РОЗСЛІДУВАННЯ (В АСПЕКТІ РЕАЛІЗАЦІЇ ОКРЕМИХ ПОЛОЖЕНЬ ЮРИДИЧНОЇ ВИЗНАЧЕНОСТІ)

**Гуртієва Людмила Миколаївна,**

кандидат юридичних наук, доцент,  
доцент кафедри кримінального процесу, детективної та оперативно-  
розшукової діяльності

Національного університету «Одеська юридична академія»

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-5347-4718>



*Проблематика, яка розглядається у статті, відповідає таким європейським стандартам кримінального судочинства, як забезпечення права на ефективне досудове розслідування та права на справедливий суд.*

*У статті визначені окремі проблемні ситуації належного врегулювання в КПК видів способів збирання доказів стороною обвинувачення та моменту, з якого їх можна проводити на стадії досудового розслідування, в частині чіткості й узгодженості положень КПК та єдності практики їх застосування; наведені позиції Верховного Суду стосовно правильного застосування норм КПК; сформульовані пропозиції щодо вдосконалення положень КПК.*

*Зокрема, звернена увага на таке. Момент, з якого сторона обвинувачення має повноваження збирати докази на стадії досудового розслідування в КПК, врегульовано не досить чітко та послідовно. Згідно з п. 5 ч. 1 ст. 3 КПК, ч. 2 ст. 214 КПК, досудове розслідування починається з моменту внесення відомостей про кримінальне правопорушення до Єдиного реєстру досудових розслідувань. Проте системний аналіз положень КПК (ч. 1 та ч. 3 ст. 214, ч. 3 ст. 208, ст. 300, ст. 520 та ін.) та практики Верховного Суду дозволяє дійти висновку, що збирання доказів стороною обвинувачення має місце вже до внесення відповідних відомостей до Єдиного реєстру досудових розслідувань (у випадку, передбаченому п. 1 ч. 1 ст. 615 КПК – до складання відповідної постанови). З метою забезпечення юридичної визначеності в частині узгодженості положень КПК, які закріплюють початок збирання доказів, видається доцільним внести зміни до редакції положень п. 5 ч. 1 ст. 3 КПК, ч. 2 ст. 214 КПК, зазначивши:*

*«Стадія досудового розслідування починається з моменту отримання слідчим, дізнавачем або прокурором у законному порядку та із законних джерел інформації про наявність ознак вчиненого або такого, яке готується, кримінального правопорушення, або іншого суспільно небезпечного діяння».*

*У ч. 3 ст. 214 КПК вказані не всі процесуальні дії, можливість проведення яких передбачена в інших статтях КПК до внесення відомостей до Єдиного реєстру досудових розслідувань. У рішеннях Верховного Суду звертається увага, що заборона, передбачена ч. 3 ст. 214 КПК, поширюється на проведення слідчих (розшукових) дій та негласних слідчих (розшукових) дій як основних способів збирання доказів. З огляду на вказане висловлено пропозицію внести зміни до редакції положень ч. 3 ст. 214 КПК, зазначивши: «До внесення відомостей до Єдиного реєстру досудових розслідувань не допускається проведення слідчих (розшукових) дій, крім випадків, передбачених законом».*

**Ключові слова:** початок стадії досудового розслідування, способи збирання доказів, сторона обвинувачення, практика Верховного Суду, Кримінальний процесуальний кодекс України.



**Hurtiieva Liudmyla. Methods of gathering evidence by the prosecution at the stage of pre-trial investigation (in the aspect of implementing certain provisions of legal certainty)**

*The issues considered in the article correspond to such European standards of criminal justice as ensuring the right to an effective pre-trial investigation and the right to a fair trial.*

*The article identifies certain problematic situations of proper regulation in the Code of Criminal Procedure of the types of methods of gathering evidence by the prosecution and the moment from which they can be conducted at the pre-trial investigation stage, in terms of the clarity and consistency of the Code of Criminal Procedure provisions and the unity of the practice of their application; the positions of the Supreme Court regarding the correct application of the provisions of the Code of Criminal Procedure and proposals for improving the provisions of the Code of Criminal Procedure are given.*

*In particular, attention was paid to the following. The point at which the prosecution has the authority to collect evidence at the pre-trial investigation stage is not regulated sufficiently clearly and consistently in the Criminal Procedure Code. According to Clause 5, Part 1, Art. 3 of the CPC, Part 2 of Art. 214 of the Criminal Procedure Code, the pretrial investigation begins from the moment of entering information about a criminal offense into the Unified Register of Pretrial Investigations. However, a systematic analysis of the provisions of the Criminal Procedure Code (Part 1 and Part 3 of Article 214, Part 3 of Article 208, Article 300, Article 520, etc.) and the practice of the Supreme Court allows us to conclude that the collection of evidence by the prosecution has place already before entering the relevant information into the Unified Register of Pretrial Investigations (in the case provided for in Clause 1, Part 1, Article 615 of the Criminal Procedure Code – drawing up the relevant resolution). In order to ensure legal certainty in terms of the coherence of the provisions of the Code of Criminal Procedure, which establish the beginning of the collection of evidence, it is considered appropriate to make changes to the wording of the provisions of Clause 5, Part 1, Art. 3 of the CPC, Part 2 of Art. 214 of the CPC, noting:*

*"The pre-trial investigation stage begins when the investigator, inquirer or prosecutor receives information in a lawful manner and from legal sources about the presence of signs of a committed or pending criminal offense or other socially dangerous act".*

*In part 3 of Art. 214 of the Code of Criminal Procedure does not specify all procedural actions, the possibility of carrying out which is provided for in other articles of the Code of Criminal Procedure before entering information into the register of the Unified Register of Pretrial Investigations. The decisions of the Supreme Court draw attention to the fact that the prohibition provided for in part 3 of Art. 214 of the Criminal Procedure Code, applies to the conduct of investigative (search) actions and covert investigative (search) actions as the main methods of gathering evidence. In view of the above, a proposal was made to make changes to the wording of the provisions of Part 3 of Art. 214 of the CPC, noting: "Prior to the entry of information into the Unified Register of Pretrial Investigations, it is not allowed to carry out investigative (search) actions, except in cases provided for by law".*

**Key words:** *beginning of the stage of the pre-trial investigation, methods of gathering evidence, prosecution, practice of the Supreme Court, Criminal Procedure Code of Ukraine.*

Актуальність теми цього дослідження зумовлена потребами правозастосовної діяльності сторони обвинувачення (а також слідчого судді, суду під час оцінки доказів у разі ухвалення судового рішення) щодо вдосконалення положень чинного Кримінального процесуального кодексу України (далі – КПК) [1] та практики їх реалізації в частині забезпечення належної правової процедури отримання допустимих доказів, виконання інших завдань кримінального провадження (ст. 2 КПК). Вказана проблематика відповідає сучас-

ним тенденціям судово-правової реформи щодо наближення до європейських стандартів у сфері кримінального судочинства (зазначених, зокрема, у меті, принципах та напрямках Національної стратегії у сфері прав людини [2, п. 2, п. 3, п. 4 § 4 та ін.], Стратегії розвитку системи правосуддя та конституційного судочинства на 2021–2023 роки [3, п. 1, п. 2 та ін.] та ін.), оскільки належне законодавче врегулювання та законна діяльність зі збирання доказів стороною обвинувачення є гарантією як права на ефективне досудове роз-

слідування, так і права на справедливий суд [4, ст. 6 та ін.]<sup>1</sup>.

Європейський суд з прав людини у своїх рішеннях неодноразово зазначав, що допустимість доказів є **пероґативою національного права** і саме національні суди повноважні оцінювати надані їм докази, а порядок збирання доказів, передбачений національним правом, має відповідати основним правам, визнаним Конвенцією про захист прав людини і основоположних свобод від 04.11.1950 р. [5, §§ 45–46 та ін.]. У постанові Об'єднаної палати Касаційного кримінального суду Верховного Суду від 22.02.2021 р. у справі №754/7061/15 (провадження № 51-4584кмо18) вказано: «у кримінально-процесуальній доктрині загальноновизнаними є такі критерії допустимості доказів, як: належне джерело; належний суб'єкт; належна процесуальна форма; належна фіксація; належна процедура; належний вид способу формування доказової основи» [6]. Наведені критерії допустимості доказів зазначені й в інших рішеннях Верховного Суду. Так, у постанові Другої судової палати Касаційного кримінального суду Верховного Суду від 14.04.2020 р. у справі № 761/34909/17 (провадження № 51-10064 км 18) зверталась увага, що «докази мають бути отримані тільки уповноваженими на це особами (органами); способами і засобами, які призначені для одержання певних доказів; у процесі отримання доказів мають бути дотримані вимоги закону, що визначають порядок проведення конкретних дій, їх послідовність, склад учасників; докази мають бути закріплені належним чином» [7]. Отже, законний спосіб збирання доказів є одним із критеріїв допустимості доказів.

Аналіз сучасних наукових досліджень дозволяє дійти висновку, що способи збирання доказів стороною обвинувачення

на стадії досудового розслідування за КПК України 2012 р. досліджували багато вчених, зокрема: Ю.П. Аленін, В.В. Вапнярчук, І.В. Гловюк, В.П. Гмирко, В.О. Гринюк, В.Г Дрозд, О.В. Капліна, М.Є. Шумило та інші. Однак нечіткість у змісті окремих нормативних положень зумовлює необхідність уточнення низки питань вказаної проблематики з урахуванням практики Верховного Суду<sup>2</sup>.

Мета статті – визначити окремі проблемні ситуації належного врегулювання в КПК видів, способів збирання доказів стороною обвинувачення та моменту, з якого їх можна проводити на стадії досудового розслідування, в частині *чіткості й узгодженості* положень КПК та *єдності* практики їх застосування; навести сучасні позиції Верховного Суду стосовно правильного застосування норм КПК; сформулювати пропозиції щодо вдосконалення положень КПК в аспекті теми дослідження.

Юридична визначеність (яка є складником, обов'язковим елементом поняття «верховенство права»<sup>3</sup>), серед

<sup>2</sup> За ч. 5 ст. 13 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» від 02.06.2016 р. «висновки щодо застосування норм права, викладені в постановках Верховного Суду, є обов'язковими для всіх суб'єктів владних повноважень, які застосовують у своїй діяльності нормативно-правовий акт, що містить відповідну норму права» [8].

<sup>3</sup> Верховенство права є загальноправовою засадою, яка закріплена у міжнародних актах (у преамбулах: Статуту Ради Європи, Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод від 4.11.1950 р., Загальної декларації прав людини від 10.12.1948 р. та ін.), а також у ст. 8, ч. 1 ст. 129 Конституції України від 28.06.1996 р., ст. 8 КПК, ст. 2, ч. 1 ст. 6 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» від 02.06.2016 р., ст. 6 Закону України «Про Національну поліцію» від 02.07.2015 р. та ін. Законодавче закріплення такої засади має загальний характер, а конкретизація її положень спостерігається у: практиці Європейського суду з прав людини, Рішеннях Конституційного Суду України, постановках Верховного Суду, Доповіді «Верховенство права», схваленої Венеційською комісією на 86-му пленарному засіданні (Венеція, 25–26.03.2011 р.) [9], Дослідженні Європейської комісії «За демократію через право» від 18.03.2016 р. № 711/2013 «Мірило правовладдя» [10] та ін. Так, Венеційська комісія зазначає такі обов'язкові елементи поняття «верховенство права»: а) законність, включаючи прозорий, підзвітний і демократичний процес запровадження в дію приписів права; б) юридична визначеність; в) заборона свавілля; г) доступ до правосуддя, представленого незалежними та безсторонніми судами, включно з тими, що здійснюють судовий нагляд за адміністративною діяльністю; г') дотримання прав людини; д) заборона дискримінації та рівність перед законом [9, п. 41].

<sup>1</sup> Так, у ст. 6 § 2 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод від 04.11.1950 р. закріплено, що «кожен, кого обвинувачено у вчиненні кримінального правопорушення, вважається невинуватим доти, доки його вину не буде доведено в законному порядку» [4]. Таке положення міститься і у ст. 62 Конституції України, ст. 17 КПК та ін. За ч. 3 ст. 17 КПК «підозра, обвинувачення не можуть ґрунтуватися на доказах, отриманих незаконним шляхом».

іншого<sup>4</sup>, «вимагає, щоб **юридичні норми були чіткими і точними** та спрямованими на забезпечення того, щоб ситуації та правовідносини залишались передбачуваними <...>» [9, п. 46<sup>5</sup>; 10, п. 58 ін.]. У своїх рішеннях Європейський суд з прав людини зазначає, що вираз «згідно із законом» насамперед вимагає, щоб оскаржуване втручання (у сферу прав і свобод людини) мало певну підставу в національному законодавстві; він також стосується якості законодавства і вимагає, щоб воно було доступне відповідній особі, яка, крім того, повинна передбачати його наслідки для себе, а також це законодавство має відповідати принципу верховенства права (див., рішення від 10.12.2009 р. у справі «Михайлюк та Петров проти України» (Mikhaylyuk and Petrov v. Ukraine) [11, § 25]; рішення від 29.04.2003 р. у справі «Полторацький проти України» (Poltoratskiy v. Ukraine) [12, § 155] та ін.).

Ще один важливий для нашого дослідження аспект юридичної визначеності – **єдність застосування закону**. У Висновку Консультативної ради європейських суддів № 20 (2017) про роль судів у забезпеченні єдності застосування закону від 10.11.2017 р. наголошується, що «однакове й уніфіковане застосування закону забезпечує загальнообов'язковість закону, рівність перед законом та правову визначеність у державі, яка керується верховенством права. Єдине застосування законів поліпшує громадське сприйняття справедливості та правосуддя, а також

довіру до відправлення правосуддя» [13, (b) Розділу VIII «Основні висновки та рекомендації»].

Системний аналіз положень КПК дозволяє дійти висновку, що в ньому не досить нечітко врегульовано питання: які види способів збирання доказів стороною обвинувачення передбачено чинним КПК та з якого моменту їх можна проводити.

*По-перше*, зазначимо, що відповідно до положень п. 19 ч. 1 ст. 3 КПК та практики Верховного Суду на стадії досудового розслідування учасником кримінального провадження з боку обвинувачення є: слідчий, дізнавач, керівник органу досудового розслідування, керівник органу дізнання, прокурор. У випадках, передбачених законом, деякі учасники кримінального провадження лише користуються окремими повноваженнями слідчого (сторони обвинувачення), зокрема: а) оперативні підрозділи під час виконання письмових доручень слідчого, дізнавача, прокурора (ст. 41 КПК) [14]; б) службові особи, вказані у ст. 519 КПК<sup>6</sup>, на початковому етапі досудового розслідування (до внесення відповідних даних до Єдиного реєстру досудових розслідувань) (ст. 520 КПК) у кримінальному провадженні, яке врегульовано главою 41 КПК. Потерпілий, його представник та законний представник не є стороною обвинувачення під час досудового розслідування [15; 16] (більш докладно вказане питання ми вже розглядали [17, с. 541–545]).

*По-друге*, для встановлення фактичних обставин кримінального провадження учасники сторони обвинувачення наділені владними повноваженнями щодо збирання доказів. За ч. 2 ст. 93 КПК сторона обвинувачення здійснює збирання доказів шляхом проведення: **а) слідчих (розшукових) дій та негласних слідчих**

<sup>4</sup> Згідно з Дослідженням Європейської комісії «За демократію через право» (Венеційська комісія) від 18.03.2016 р. № 711/2013 «Мірило правовладдя» юридична визначеність складається з: 1) доступності (доступності) законодавства; 2) доступності (доступності) судових рішень; 3) передбаченості актів права; 4) сталості і послідовності приписів права; 5) легітимних очікувань; 6) унеможливлення зворотної дії; 7) принципів nullum crimen sine lege та nullum poena sine lege; 8) принципу Res judicata [10].

<sup>5</sup> Як зазначає Європейська комісія «За демократію через право» (Венеційська комісія), принцип юридичної визначеності є істотно важливим для питання довіри до судової системи та верховенства права. Аби досягти цієї довіри, держава повинна зробити текст закону легко доступним. Вона також зобов'язана дотримуватись законів, які запровадила, і застосовувати їх у передбачуваний спосіб і з логічною послідовністю. Передбачуваність означає, що закон має бути <...> сформульований з достатньою мірою чіткості, аби особа мала можливість скерувати свою поведінку [9, п. 44].

<sup>6</sup> За ст. 519 КПК службовими особами, уповноваженими на вчинення процесуальних дій, є: 1) керівник дипломатичного представництва чи консульської установи України або визначена ним службова особа – у разі вчинення кримінального правопорушення на території дипломатичного представництва чи консульської установи України за кордоном; 2) капітан судна України або визначена ним службова особа – у разі вчинення кримінального правопорушення на повітряному, морському чи річковому судні, що перебуває за межами України під прапором або з розпізнавальним знаком України, якщо це судно приписано до порту, розташованого в Україні.

**(розшукових) дій, б) витребування та отримання** від органів державної влади, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ та організацій, службових та фізичних осіб речей, документів, відомостей, висновків експертів, висновків ревізій та актів перевірок, **в) проведення інших процесуальних дій**, передбачених КПК. Отже, перелік способів збирання доказів стороною обвинувачення сформульовано у ч. 2 ст. 93 КПК невичерпно.

**А.** Основними способами збирання доказів стороною обвинувачення під час досудового розслідування є проведення **слідчих (розшукових) дій та негласних слідчих (розшукових) дій**. Види слідчих (розшукових) дій, умови, підстави та процесуальний порядок їх проведення закріплено у главі 20 КПК, а негласних слідчих (розшукових) дій – у главі 21 КПК. Крім того, положення щодо проведення негласних слідчих (розшукових) дій та використання їх результатів у кримінальному провадженні встановлені Інструкцією «Про організацію проведення негласних слідчих (розшукових) дій та використання їх результатів у кримінальному провадженні» [18]. У ч. 6 ст. 246 КПК передбачено, що проводити негласні слідчі (розшукові) дії має право слідчий, який здійснює досудове розслідування, або за його дорученням – уповноважені оперативні підрозділи. Як зазначає Верховний Суд, «вказана норма зумовлена тим, що для проведення більшості негласних слідчих (розшукових) дій необхідні спеціальні ресурси та вміння співробітників оперативних підрозділів. Окрім того, є спеціальна норма ч. 4 ст. 263 КПК, що зняття інформації з транспортних телекомунікаційних мереж покладається на уповноважені підрозділи органів Національної поліції, Бюро економічної безпеки України, Національного антикорупційного бюро України, Державного бюро розслідувань та органів безпеки [19].

Слід звернути увагу, що певні джерела доказів можуть бути отримані лише під час проведення конкретної слідчої (розшукової) дії. Наприклад, показання можуть бути отримані тільки під час допиту (в тому числі одночасного допиту двох чи більше вже допитаних осіб) [20, с. 137–143; 21, с. 219–220 та ін.]. Така позиція була сформульо-

вана у Постанові Верховного Суду від 28.01.2021 р. у справі № 390/361/15-к (провадження № 51-1609км20): «показання є самостійним процесуальним джерелом доказів лише в тому випадку, коли вони надаються під час допиту» [22]. За чинним КПК під час досудового розслідування слідчий (прокурор) може допитати тільки потерпілого, свідка та підозрюваного (ч. 2 та ч. 3 ст. 95 КПК<sup>7</sup>). За ч. 4 ст. 95 КПК «суд не вправі обґрунтовувати судові рішення показаннями, наданими слідчому, прокурору, або посилатися на них, крім порядку отримання показань, визначеного статтею 615 цього Кодексу». В ч. 11 ст. 615 КПК закріплено, що показання, отримані під час допиту свідка, потерпілого, у тому числі одночасного допиту двох чи більше вже допитаних осіб, у кримінальному провадженні, що здійснюється в умовах воєнного стану, можуть бути використані як докази у суді виключно у випадку, якщо хід і результати такого допиту фіксувалися за допомогою доступних технічних засобів відеофіксації», а під час допиту підозрюваного також брав участь захисник.

За ст. 300 КПК під час досудового розслідування кримінальних проступків (дізнання) дозволяється проводити всі слідчі (розшукові) дії, передбачені КПК, та окремі негласні слідчі (розшукові) дії, передбачені ч. 2 ст. 264 КПК та ст. 268 КПК<sup>8</sup>. Докази, отримані під час дізнання,

<sup>7</sup> Звернемо увагу на таке. *По-перше*, Законом України від 07.06.2018 р. № 2447-VIII були внесені зміни до ч. 3 ст. 95 КПК, зокрема, скасовано повноваження слідчого (прокурора) проводити допит експерта. Такі зміни ми оцінюємо критично, оскільки законодавець певною мірою обмежив можливості слідчого (прокурора) виконання положень ч. 2 ст. 9 КПК. *По-друге*, у ст. 95 КПК не вказано дізнавача як службову особу, яка уповноважена проводити допит, що не узгоджено з положеннями ст. 300 КПК: «для досудового розслідування кримінальних проступків дозволяється виконувати всі слідчі (розшукові) дії, передбачені цим Кодексом, <...>». Отже, на наш погляд, до ст. 95 КПК необхідно внести відповідні доповнення, тобто вказати дізнавача як суб'єкта, уповноваженого проводити допит.

<sup>8</sup> Йдеться про проведення таких негласних слідчих (розшукових) дій, як: 1) зняття інформації з електронних інформаційних систем або її частини, доступ до яких не обмежується її власником, володільцем або утримувачем або не пов'язаний з подоланням системи логічного захисту (ч. 2 ст. 264 КПК) та 2) установлення місцезнаходження радіоелектронного засобу (ст. 268 КПК).

можуть бути доказами для досудового слідства тільки за ухвалою слідчого судді, яка постановляється за клопотанням прокурора (абз. 2 ч. 1 ст. 298-1 КПК).

Системний аналіз положень КПК дозволяє дійти висновку, що проводити слідчі (розшукові) дії мають повноваження: слідчий (п. 2 ч. 2 ст. 40 КПК); дізнавач (п. 2 ч. 2 ст. 40-1 КПК); прокурор (п. 4 ч. 2 ст. 36 КПК); керівник органу досудового розслідування (п. 6 ч. 2 ст. 39 КПК); оперативні підрозділи за письмовим дорученням слідчого, дізнавача, прокурора, а підрозділ детективів, оперативно-технічний підрозділ та підрозділ внутрішнього контролю Національного антикорупційного бюро України – за письмовим дорученням детектива або прокурора Спеціалізованої антикорупційної прокуратури (ст. 41 КПК)<sup>9</sup>; службові особи, вказані у ст. 519 КПК (керівник дипломатичного представництва чи консульської установи України та капітан судна України або визначена ними службова особа) (ст. 520 КПК).

За загальним правилом слідчі (розшукові) дії (в тому числі негласні слідчі (розшукові) дії) можуть бути проведені після внесення відповідних даних до Єдиного реєстру досудових розслідувань. Проте з такого правила є винятки. До внесення відомостей до Єдиного реєстру досудових розслідувань КПК передбачає можливість проведення таких слідчих (розшукових) дій, як: а) огляд місця події у невідкладних випадках (ч. 3 ст. 214 КПК, п. 2 ч. 2 ст. 520 КПК); б) огляд трупа (ч. 2 ст. 238 КПК); в) обшук затриманої особи (ч. 3

ст. 208 КПК<sup>10</sup>); г) особистий огляд, огляд речей (ст. 300 КПК); д) обшук житла чи іншого володіння особи і особистий обшук (п. 2 ч. 2 ст. 520 КПК<sup>11</sup>).

**Б.** Як самостійні способи збирання доказів стороною обвинувачення в ч. 2 ст. 93 КПК закріплено «**витребування та отримання** <...> речей, документів, відомостей, висновків експертів, висновків ревізій та актів перевірок», проте процесуальний порядок їх проведення у КПК не врегульовано.

Як зазначає О.В. Капліна, **витребування** – це звернення з вимогою про добровільне надання речей, документів, відомостей, які мають значення для кримінального провадження. Витребувати можливо, якщо достовірно відомо, що речі, документи, відомості знаходяться чи зберігаються в органах державної влади, місцевого самоврядування, на підприємствах, в установах та організаціях, у службових або фізичних осіб. У законі не вказано, в якій формі повинно відбуватися витребування – письмовій чи усній; перевагу необхідно надавати письмовій формі. Формою звернення з вимогою про надання речей, документів або відомостей – для слідчого, дізнавача та прокурора може бути постановова (ч. 3 ст. 110 КПК), яка є обов'язковою для виконання (ч. 1 ст. 36 КПК, ч. 5 ст. 40 КПК, ч. 4 ст. 40-1 КПК) [24, с. 227].

<sup>9</sup> Звернемо увагу, що оперативні підрозділи, навіть за дорученням слідчого, не можуть проводити обшук житла. Так, у постанові Об'єднаної палати Касаційного кримінального суду Верховного Суду від 06.12.2021 р. (справа № 663/820/15-к; провадження № 51-2075 кмо20) вказано: «Системне тлумачення процесуальних норм, передбачених п. 3 ч. 2 ст. 40, ст. 236 КПК, дає підстави для висновку, що виконання ухвали про дозвіл на обшук житла чи іншого володіння особи покладається на слідчого чи прокурора і не може бути доручене відповідним оперативним підрозділам» [19].

<sup>10</sup> У своїх рішеннях Верховний Суд звертав увагу, що затримання і особистий обшук затриманої особи може відбуватися до внесення відомостей у Єдиний реєстр досудових розслідувань. «<...> особистий обшук є складником процесу затримання і, таким чином, законне затримання саме собою дає підстави для проведення особистого обшуку. Більше того, слід взяти до уваги, що особистий обшук затриманої особи є необхідним, крім фіксації доказів правопорушення, також для забезпечення безпеки як осіб, що затримують, так і інших осіб, включаючи саму затриману особу <...>» [23, п. 40]. Наявність чи відсутність у ЄРДР на час затримання та особистого обшуку особи відомостей про правопорушення, у зв'язку з яким відбулося затримання, не може вважатися умовою його законності» [23, п. 43 та ін.].

<sup>11</sup> Зазначимо, що в п. 2 ч. 2 ст. 520 КПК ідеться про «проведення слідчих (розшукових) дій у вигляді обшуку житла чи іншого володіння особи і особистого обшуку без ухвали **суду** <...>». Проте на стадії досудового розслідування судовий контроль здійснює не суд, а слідчий суддя. Отже, вбачається доречним внесення відповідних змін до вказаного положення.

В юридичній літературі звертається увага, що правова природа **отримання** доказів, на відміну від витребування, інша. Отримання полягає у прийманні того, що надсилається, надається або вручається. Тобто у разі отримання певна особа добровільно передає, надає, представляє матеріали слідчому, дізнавачу чи прокурору [24, с. 228; 25, с. 103; 26, с. 225 та ін.]. Про добровільність поданих (наданих) особою предметів, речей, «за її ініціативою і доброю волею» йдеться і в рішеннях Верховного Суду. Так, у постанові Третньої судової палати Касаційного кримінального суду Верховного Суду від 19.05.2021 р. у справі № 204/4521/18 (провадження № 51-5165 км 20) вказано, що «правова природа подання доказів є іншою, ніж одержання їх шляхом проведення слідчих дій, оскільки подання доказів має наслідком їх отримання, що полягає у прийманні того, що надсилається, надається або вручається, тобто у разі отримання певна особа добровільно передає, надає, представляє матеріали слідчому чи прокурору <...>» [27].

Вбачається, що в контексті самостійного способу збирання доказів стороною обвинувачення доцільно вести мову не про «отримання» (як закріплено у ч. 2 ст. 93 КПК), а про «прийняття добровільно наданих» речей, документів та ін. (тобто доказів), оскільки отримати докази стороною обвинувачення може будь-яким способом, передбаченим КПК. Зокрема, і шляхом проведення слідчих (розшукових) дій. Так, за ч. 1 ст. 223 КПК «слідчі (розшукові) дії є діями, спрямованими на отримання (збирання) доказів <...>». Прийняття добровільно наданих речей, документів та ін. (тобто доказів) має бути оформлено протоколом.

Сторона обвинувачення може приймати від органів державної влади, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ та організацій, службових та фізичних осіб речі, документи, відомості, висновки експертів, висновки ревізій та акти перевірок як до внесення відповідних відомостей до Єдиного реєстру досудових розслідувань (у випадку, передбаченому п. 1 ч. 1 ст. 615 КПК – до складання відповідної постанови), так і після (у розпочатому кримінальному провадженні).

Що стосується прийняття (отримання) речей, документів, відомостей та ін. до внесення даних до Єдиного реєстру досудових розслідувань та їх доказового значення, то серед учених та практикуючих юристів точаться дискусії. Певною мірою це зумовлено законодавчим закріпленням початку стадії досудового розслідування: «з моменту внесення відомостей про кримінальне правопорушення до Єдиного реєстру досудових розслідувань» (п. 5 ч. 1 ст. 3 КПК, ч. 2 ст. 214 КПК, ч. 3 ст. 214 КПК<sup>12</sup>). Отже, постає питання: чи можна розглядати як законні джерела доказів письмові заяви про вчинене кримінальне правопорушення та протокол прийняття такої усної заяви; речі і документи, які

<sup>12</sup> Так, у п. 5 ч. 1 ст. 3 КПК зазначено: «досудове розслідування – стадія кримінального провадження, яка починається з моменту внесення відомостей про кримінальне правопорушення до Єдиного реєстру досудових розслідувань <...>». За ч. 2 ст. 214 КПК «досудове розслідування розпочинається з моменту внесення відомостей до Єдиного реєстру досудових розслідувань <...>». За ч. 3 ст. 214 КПК «здійснення досудового розслідування, крім випадків, передбачених цією частиною, до внесення відомостей до реєстру або без такого внесення не допускається і тягне за собою відповідальність, встановлену законом». З приводу наведених положень ми вже обґрунтували позицію, що визначення у п. 5 ч. 1 ст. 3 КПК початку стадії досудового розслідування є неточним та не узгодженим з іншими положеннями КПК (ч.ч. 1, 3 та 4 ст. 214, ст. 207, ст. 208, ч. 1 ст. 148, ст. 168, ст. 300, п. 1 ч. 1 ст. 303, ст. 520 та ін.) та кримінального законодавства (ст. 14 КК, ст. 15 КК, ст. 16 КК та ін.), системний аналіз яких дозволяє дійти висновку, що початком стадії досудового розслідування доцільно вбачати отримання слідчим, дізнавачем або прокурором у законному порядку та із законних джерел інформації про наявність ознак вчиненого або такого, яке готується кримінального правопорушення, або іншого суспільно небезпечного діяння [28, с. 155–159 та ін.]. Такий підхід, на наш погляд, сприятиме однозначному розумінню правозастосовцями питань щодо правової природи процесуальних дій, які можуть бути проведені до внесення відомостей до Єдиного реєстру досудових розслідувань та доказового значення отриманої інформації (зокрема, інформації, яка міститься в заяві про вчинене кримінальне правопорушення та поданих до заяви речей і документів, протоколів прийняття усної заяви про вчинене кримінальне правопорушення, протоколів затримання (ч. 5 ст. 208 КПК), протоколів тимчасового вилучення майна (ч. 3 ст. 168 КПК) та ін.), яка є доказом (у разі відповідності іншим критеріям допустимості доказів, а також належності доказів). Зазначимо, що ми підтримуємо думку вчених (Ю.П. Аленіна [29, с. 6–8 та ін.], М.Є. Шумило [30, с. 263] та ін.), що «на початку кримінального провадження повинен існувати хоча б базовий процесуальний «фільтр», який би допомагав відсіяти однозначно «некримінальні» заяви» [29, с. 7 та ін.].

подані до заяви про вчинене кримінальне правопорушення або добровільно надані особою (заявником)?

Вважаємо, що так, протоколи вказаних процесуальних дій можна віднести до такого джерела доказів, як документи (ч. 2 ст. 84 КПК, ст. 99 КПК), якщо в них міститься інформація про обставини, що підлягають доказуванню. З положень ч. 1 та п. 3 ч. 2 ст. 99 КПК випливає, що складені в порядку, передбаченому КПК, протоколи процесуальних дій за умови наявності в них відомостей, які можуть бути використані як докази факту чи обставин, що встановлюються під час кримінального провадження, належать до документів, які є відповідно до ч. 2 ст. 84 КПК процесуальними джерелами доказів.

Крім того, в постанові від 21.07.2021 р. у справі № 552/1884/20 (провадження № 51-2402 км 21) Верховний Суд звертає увагу, що «отримання заяви про кримінальне правопорушення не є слідчою (розшуковою) дією, а, отже, на проведення цієї процесуальної дії до внесення відомостей до Єдиного реєстру досудових розслідувань не поширюється заборона, передбачена ч. 3 ст. 214 КПК. З огляду на зазначене <...> суд не вбачає підстав для визнання протоколу прийняття заяви про вчинення кримінального правопорушення недопустимим доказом» [31]. З цього рішення видається, що заборона, передбачена ч. 3 ст. 214 КПК, поширюється на проведення слідчих (розшукових) дій, а також негласних слідчих (розшукових) дій (оскільки останні є різновидом слідчих (розшукових) дій (ч. 1 ст. 247 КПК)). Отже, на наш погляд, доцільно внести зміни до редакції положень ч. 3 ст. 214 КПК, закріпивши: «До внесення відомостей до Єдиного реєстру досудових розслідувань не допускається проведення слідчих (розшукових) дій, крім випадків, передбачених законом».

У справі № 640/19897/16-к (провадження № 51-6241км19), яку розглядав Верховний Суд [32], захисник засудженого, серед іншого, поставив питання про недопустимість доказу – DVD-дисків із записом відеофайлів, оскільки вони отримані органом досудового розслідування до внесення відомостей про вчинення злочину до Єдиного реєстру досудових

розслідувань. Доводи захисника Верховний Суд визнав необґрунтованими, звернувши увагу, що «ч. 2 ст. 60 КПК визначені права заявника, до яких відносить також право подавати на підтвердження своєї заяви речі і документи. З указаної норми закону випливає, що заявник має право подавати на підтвердження своєї заяви речі і документи <...> до внесення відомостей до Єдиного реєстру досудових розслідувань <...>» [32].

У прокурорсько-слідчій практиці виникають труднощі тлумачення та застосування положень ч. 2 ст. 93 КПК про **«витребування та отримання <...> висновків ревізій та актів перевірок»**. Так, у справі № 234/8803/18, яка перебувала на розгляді Верховного Суду (провадження № 51-2241км21) [33], прокурор подав клопотання про передачу провадження на розгляд Об'єднаної палати Касаційного кримінального суду Верховного Суду, поставивши на вирішення виключну правову проблему тлумачення положень ч. 2 ст. 93, п. 4 ч. 2 ст. 99 КПК у частині права сторони обвинувачення отримувати в передбаченому законом порядку висновки ревізій та актів перевірок або ініціювати їх проведення та використовувати їх результати як докази для підтвердження або спростування обставин, що підлягають доказуванню в кримінальному провадженні, а також питання стосовно допустимості цих доказів. Верховний Суд відмовив у задоволенні цього клопотання, у своєму рішенні звернувши увагу на таке. «Призначення позапланової перевірки не є ні слідчою (розшуковою) дією, ні негласною слідчою (розшуковою) дією, ні заходом забезпечення кримінального провадження, з клопотаннями про проведення яких вправі звертатися слідчий за погодженням із прокурором до слідчого судді. Використання виразу «витребування та отримання» у ч. 2 ст. 93 КПК передбачає повноваження використовувати як докази висновки ревізій і актів перевірок (як і будь-які інші документи), що існують *незалежно від кримінального розслідування <...>*. Отже, кримінальний процесуальний закон не встановлює отримання доказів шляхом надання дозволу на проведення позапланової перевірки ані слідчими суддями,

ані прокурорами, слідчими – результати таких перевірок, призначених у межах розслідування кримінального провадження на підставі ухвали слідчого судді, є недопустимими доказами і відповідно до ч. 2 ст. 86 КПК не повинні бути використані під час ухвалення судових рішень» [33]. Аналогічний висновок було зроблено і в інших постановках Верховного Суду [34 та ін.].

**В.** Системний аналіз положень КПК та практики Верховного Суду дозволяє дійти висновку, що сторона обвинувачення може збирати докази «**шляхом проведеного <...> інших процесуальних дій**», передбачених КПК (ч. 2 ст. 93 КПК) як до внесення відповідних відомостей до Єдиного реєстру досудових розслідувань, так і після (у розпочатому кримінальному провадженні).

Так, за ч. 3 ст. 214 КПК та ст. 300 КПК для з'ясування обставин вчинення кримінального проступку до внесення відомостей до Єдиного реєстру досудових розслідувань може бути: 1) відібрано пояснення; 2) проведено медичне освідчення; 3) отримано висновок спеціаліста і знято показання технічних приладів та технічних засобів, що мають функції фото- і кінозйомки, відеозапису, чи засобів фото- і кінозйомки, відеозапису; 4) вилучено знаряддя і засоби вчинення кримінального проступку, речі і документи, що є безпосереднім предметом кримінального проступку, або які виявлені під час затримання особи, особистого огляду або огляду речей.

До внесення відомостей до Єдиного реєстру досудових розслідувань сторона обвинувачення може отримати докази під час здійснення затримання<sup>13</sup> (ст. 207 КПК, п.п. 1 та 2 ч. 1 ст. 208 КПК, ст. 298-2 КПК, п. 1 ч. 2 ст. 520 КПК, п. 6 ч. 1 ст. 615

КПК)<sup>14</sup>, оскільки в протоколі затримання фіксуються фактичні дані, які мають значення для кримінального провадження (ч. 5 ст. 208 КПК<sup>15</sup>). Протокол затримання можна розглядати як джерело доказу (як документ (ч. 2 ст. 84 КПК, ст. 99 КПК) у частині, де зафіксовані час, місце та інші обставини затримання [37, с. 250].

В юридичній літературі [23, с. 228; 24, с. 104; 25, с. 229–230; 37, с. 250 та ін.] та в практиці Верховного Суду [33; 38 та ін.] вже зверталась увага, що сторона обвинувачення може отримати докази також під час застосування деяких заходів забезпечення кримінального провадження. Зокрема:

1) тимчасового вилучення майна<sup>16</sup> (в тому числі комп'ютерних систем або їх частини) у підозрюваного під час затримання (ч. 1 ст. 168 КПК), обшуку, огляду (ч. 2 ст. 168 КПК) з подальшим накладенням арешту на це майно (ст. 170 КПК);

2) тимчасового доступу до речей і документів<sup>17</sup> (тобто вилучення (виїмка) речей

<sup>14</sup> Що стосується затримання до внесення відомостей до Єдиного реєстру досудових розслідувань, то Верховний Суд звертає увагу, що «затримання особи у разі вчинення замаху на кримінальне правопорушення або безпосередньо після вчинення кримінального правопорушення чи під час безперервного переслідування особи, яка підозрюється у його вчиненні (ст. 207 КПК), а також особи, підозрюваної у вчиненні злочину, за який передбачене покарання у вигляді позбавлення волі (ст. 208 КПК), є подією, несподіваною для його учасників, а тому здійснюється без ухвали слідчого судді» [35; 36 та ін.]. Наявність чи відсутність у Єдиному реєстрі досудових розслідувань на час затримання та особистого обшуку особи відомостей про правопорушення, у зв'язку з яким відбулося затримання, не може вважатися умовою його законності [23, п. 43].

<sup>15</sup> За ч. 5 ст. 208 КПК «про затримання особи, підозрюваної у вчиненні злочину, обов'язково складається протокол, в якому, крім відомостей, передбачених статтею 104 цього Кодексу, зазначаються: місце, дата і точний час (година і хвилини) затримання відповідно до положень статті 209 цього Кодексу; підстави затримання; результати особистого обшуку; <...> У разі якщо на момент затримання прізвище, ім'я, по батькові затриманої особи не відомі, у протоколі зазначається докладний опис такої особи та долучається її фотознімок <...>».

<sup>16</sup> Тимчасове вилучення майна може мати місце як до внесення відомостей до Єдиного реєстру досудових розслідувань (ч. 1 ст. 168 КПК), так і після (у розпочатому кримінальному провадженні).

<sup>17</sup> Застосування тимчасового доступу до речей і документів можливе тільки після внесення відомостей до Єдиного реєстру досудових розслідувань та за ухвалою слідчого судді (ч. 2 ст. 159 КПК).

<sup>13</sup> Відповідно до ч. 2 ст. 176 КПК «тимчасовим запобіжним заходом є затримання особи, яке застосовується з підстав та в порядку, визначеному цим Кодексом». Крім того, затримання є заходом забезпечення кримінального провадження, що впливає з ч. 2 ст. 131 КПК.



і документів або зняття їх копії, а також зняття копії інформації, що міститься в електронних інформаційних системах, комп'ютерних системах або їх частинах, мобільних терміналах систем зв'язку, без їх вилучення) за ухвалою слідчого судді (ст. 159 КПК, ст. 163 КПК). При цьому, як зазначав Верховний Суд, «застосування стороною кримінального провадження такого способу збирання доказів як вилучення речей чи документів (ч. 7 ст. 163 КПК) під час отримання доступу до речей і документів може здійснюватися у випадках, якщо: а) особа, у володінні якої знаходяться речі або документи, не бажає добровільно передати їх стороні кримінального провадження або є підстави вважати, що вона не здійснить таку передачу добровільно після отримання відповідного запиту чи намагатиметься змінити або знищити відповідні речі або документи; б) речі та документи, згідно зі ст. 162 КПК, містять охоронювану законом таємницю і таке вилучення необхідне для досягнення мети застосування цього заходу забезпечення. В інших випадках сторона кримінального провадження може вилучити та отримати речі або документи за умови їх добровільного надання володільцем без застосування процедури тимчасового доступу до речей і документів» [38].

Визнавши зібрані під час досудового розслідування докази достатніми для прийняття підсумкового рішення такої стадії, прокурор або слідчий за його дорученням зобов'язаний повідомити сторону захисту про завершення досудового розслідування та надання доступу до матеріалів досудового розслідування, в порядку, передбаченому ст. 290 КПК.

Одним із положень юридичної визначеності є однакове й уніфіковане застосування закону. Сучасні правові позиції Верховного Суду вносять уточнення до розуміння та правильного застосування норм національного законодавства. Вважаємо, що наведені висновки Верховного Суду сприятимуть правильному та однаковому застосуванню положень КПК щодо видів способів збирання доказів стороною обвинувачення та моменту, з якого їх можна проводити на стадії досудового розслідування; а також отриманню допустимих доказів, ухваленню законних, обґрун-

тованих, вмотивованих та справедливих процесуальних рішень та ін.

Перелік способів збирання доказів стороною обвинувачення сформульовано у ч. 2 ст. 93 КПК невичерпно. Момент, з якого сторона обвинувачення має повноваження збирати докази на стадії досудового розслідування, в КПК врегульовано не досить чітко та послідовно. За п. 5 ч. 1 ст. 3 КПК, ч. 2 ст. 214 КПК досудове розслідування починається з моменту внесення відомостей про кримінальне правопорушення до Єдиного реєстру досудових розслідувань. Проте системний аналіз положень КПК (ч.ч. 1, 3 та 4 ст. 214, ч. 3 ст. 208, ст. 300, ст. 520 та ін.) та практики Верховного Суду дозволяє дійти висновку, що збирання доказів стороною обвинувачення має місце вже до внесення відповідних відомостей до Єдиного реєстру досудових розслідувань (у випадку, передбаченому п. 1 ч. 1 ст. 615 КПК, – до складання відповідної постанови). З метою забезпечення юридичної визначеності в частині узгодженості положень КПК, які закріплюють початок збирання доказів, видається доцільним внести зміни до редакції положень п. 5 ч. 1 ст. 3 КПК, ч. 2 ст. 214 КПК, зазначивши:

«Стадія досудового розслідування починається з моменту отримання слідчим, дізнавачем або прокурором у законному порядку та із законних джерел інформації про наявність ознак вчиненого або такого, яке готується кримінального правопорушення, або іншого суспільного небезпечного діяння».

У ч. 3 ст. 214 КПК вказані не всі процесуальні дії, можливість проведення яких передбачена в інших статтях КПК до внесення відомостей до Єдиного реєстру досудових розслідувань. У рішеннях Верховного Суду звертається увага, що заборона, передбачена ч. 3 ст. 214 КПК, поширюється на проведення слідчих (розшукових) дій та негласних слідчих (розшукових) дій як основних способів збирання доказів. З огляду на вказане, висловлено пропозицію внести зміни до редакції положень ч. 3 ст. 214 КПК, зазначивши: «До внесення відомостей до Єдиного реєстру досудових розслідувань не допускається проведення слідчих (розшукових) дій, крім випадків, передбачених законом».

## ЛІТЕРАТУРА:

1. Кримінальний процесуальний кодекс України : Закон України від 13.04.2012 р. № 4651-VI. / *Верховна Рада України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4651-17#Text> (дата звернення: 06.09.2022).
2. Національна стратегія у сфері прав людини : затверджена Указом Президента України від 24.03.2021 р. № 119/202. / *Верховна Рада України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/119/2021#Text>.
3. Стратегія розвитку системи правосуддя та конституційного судочинства на 2021–2023 роки : затверджена Указом Президента України від 11.06.2021 р. № 231/2021. / *Верховна Рада України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/231/2021#Text>.
4. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод, прийнята Радою Європи 04.11.1950 р. / *Верховна Рада України*. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995\\_004#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_004#Text).
5. Шенк проти Швейцарії (Schenk v. Switzerland): рішення Європейського суду з прав людини від 12.07.1988 р. (заява № 10862/84). URL: <https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22site%22:%5B%2201-57572%22%7D>.
6. Постанова Об'єднаної палати Касаційного кримінального суду Верховного Суду від 22.02.2021 р. у справі №754/7061/15 (провадження № 51-4584кмо18). URL: <https://verdictum.ligazakon.net/document/95139651>.
7. Постанова Другої судової палати Касаційного кримінального суду Верховного Суду від 14.04.2020 р. у справі № 761/34909/17 (провадження № 51-10064кмо18). URL: <https://verdictum.ligazakon.net/document/88904111>.
8. Про судоустрій і статус суддів : Закон України від 02.06.2016 р. № 1402-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2016. № 31. Ст. 545. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1402-19#Text> (дата звернення: 06.09.2022).
9. Верховенство права : Доповідь Європейської комісії «За демократію через право» (Венеційська комісія), ухвалена Венеційською Комісією на її 86-му пленарному засіданні (Венеція, 25–26 березня 2011 р.) / пер. на укр. С. Головатого. *Право України*. 2011. № 10. С. 168–184. URL: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDLAD\(2011\)003rev-ukr](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDLAD(2011)003rev-ukr).
10. Мірило правовладдя: Дослідження Європейської комісії «За демократію через право» (Венеційська комісія) від 18.03.2016 р. №711/2013, ухвалено Венеційською комісією на 106-му пленарному засіданні (Венеція, 11–12 березня 2016 р.), схвалено Комітетом міністрів (на рівні їх заступників) на 1263-му засіданні (6–7 вересня 2016 р.) та Конгресом місцевих і регіональних влад Ради Європи на 31-й сесії (19–21 жовтня 2016 р.). URL: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2016\)007-ukr](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2016)007-ukr).
11. Михайлюк та Петров проти України (Mikhaulyuk and Petrov v. Ukraine) : рішення Європейського суду з прав людини від 10.12. 2009 р. (заява № 11932/02). URL: [http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/974\\_500](http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/974_500).
12. Полторацький проти України (Poltoratskiy v. Ukraine) : рішення Європейського суду з прав людини від 29.04.2003 р. (заява № 38812/97). URL: [http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/974\\_838](http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/974_838).
13. Висновок Консультативної ради європейських суддів № 20 (2017) про роль судів у забезпеченні єдності застосування закону від 10.11.2017 р. (м. Страсбург). URL: [https://supreme.court.gov.ua/userfiles/media/opinion\\_20-UA.pdf](https://supreme.court.gov.ua/userfiles/media/opinion_20-UA.pdf).
14. Постанова Третьої судової палати Касаційного кримінального суду Верховного Суду від 17.01.2022 р. у справі № 373/2562/15-к (провадження № 51-2218кмп20). URL: <https://reestr.court.gov.ua/Review/102634411>.
15. Постанова Об'єднаної палати Касаційного кримінального суду Верховного Суду від 04.10.2021 р. у справі № 756/10189/20 (провадження № 51-517кмо21). URL: <https://reestr.court.gov.ua/Review/100214761>.
16. Постанова Третьої судової палати Касаційного кримінального суду Верховного Суду від 03.11.2021 р. у справі № 621/2519/19 (провадження № 51-3126км-21). URL: <https://reestr.court.gov.ua/Review/100885128>.

17. Гуртієва Л.М. Учасники кримінального провадження з боку обвинувачення на стадії досудового розслідування : окремі позиції Верховного Суду. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2022. № 5. С. 541–545. URL: [http://www.lsej.org.ua/5\\_2022/130.pdf](http://www.lsej.org.ua/5_2022/130.pdf).
18. Про затвердження Інструкції «Про організацію проведення негласних слідчих (розшукових) дій та використання їх результатів у кримінальному провадженні» : Наказ Генеральної прокуратури України, Міністерства внутрішніх справ України, Служби безпеки України, Адміністрації Державної прикордонної служби України, Міністерства фінансів України, Міністерства юстиції України від 16.11.2012 р. № 114/1042/516/1199/936/1687/5. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0114900-12#Text>.
19. Постанова Об'єднаної палати Касаційного кримінального суду Верховного Суду від 06.12.2021 р. у справі № 663/820/15-к (провадження № 51-2075кмо20). URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/101829915>.
20. Лукашкіна Т.В. Показання як джерело доказів у кримінальному провадженні України. *Вісник Південного регіонального центру національної академії правових наук України*. 2017. № 11. С. 137–144. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/vprc\\_2017\\_11\\_21](http://nbuv.gov.ua/UJRN/vprc_2017_11_21).
21. Науково-практичний коментар Кримінального процесуального кодексу України / За редакцією С.В. Ківалова та С.І. Кравченко. Одеса : Фенікс, 2020. 924 с.
22. Постанова Другої судової палати Касаційного кримінального суду Верховного Суду від 28.01.2021 р. у справі № 390/361/15-к (провадження № 51-1609км20). URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/94553312>.
23. Постанова Першої судової палати Касаційного кримінального суду Верховного Суду від 15.06.2021 р. у справі № 204/6541/16-к (провадження № 51-2172км19). URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/97736430>.
24. Капліна О.В. Збирання доказів сторонами кримінального провадження. *Актуальні проблеми доказування в кримінальному провадженні* : матеріали Всеукраїнської науково-практичної Інтернет-конференції (27 листопада 2013 р., м. Одеса / відпов. за випуск Ю.П. Аленін. Одеса : Юридична література, 2013. С. 223–229.
25. Гринюк В.О. Функція обвинувачення в кримінальному провадженні України: теорія та практика : монографія. Київ : Алерта, 2016. 358 с.
26. Вапнярчук В.В. Теорія і практика кримінального процесуального доказування : монографія. Харків : Юрайт, 2017. 408 с.
27. Постанова Третьої судової палати Касаційного кримінального суду Верховного Суду від 19.05.2021 р. у справі № 204/4521/18 (провадження № 51-5165км20). URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/97134877>.
28. Гуртієва Л.М. Початок кримінального провадження України та стадії досудового розслідування. *Правова держава*. 2017. № 25. С. 155–159. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Prav\\_2017\\_25\\_25](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Prav_2017_25_25).
29. Аленін Ю.П. Аналіз ст. 214 КПК України в частині окремого виділення початку досудового розслідування. *Кримінальна юстиція сучасної України: виклики та перспективи* : матеріали Міжнар. наук.-прак. конф., присв. до 75-річчя д.ю.н., проф. Ю.П. Аленіна (м. Одеса, 20 листоп. 2021 р.). / відповід. ред.: Л.І. Аркуша, О.О. Торбас, В.А. Завтур; Національний університет «Одеська юридична академія». Одеса, 2021. С. 6–8. URL: <http://dspace.onua.edu.ua/handle/11300/16008>.
30. Шумило М.Є. Нормативно-правова модель досудового розслідування за чинним КПК: теоретичні і практичні проблеми та шляхи їх вирішення. *Нове українське право*. 2021. Вип. 3. С. 261–266. URL: <http://newukrainianlaw.in.ua/index.php/journal/article/view/57/50>.
31. Постанова Третьої судової палати Касаційного кримінального суду Верховного Суду від 21.07.2021 р. у справі № 552/1884/20 (провадження № 51-2402км21). URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/98586232>.
32. Постанова Другої судової палати Касаційного кримінального суду Верховного Суду від 30.04.2020 р. у справі № 640/19897/16-к (провадження № 51-6241км19). URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/89034985>.
33. Постанова Третьої судової палати Касаційного кримінального суду Верховного Суду від 23.06.2021 р. у справі № 234/8803/18 (провадження № 51-2241км21). URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/97926582>.

34. Постанова Третьої судової палати Касаційного кримінального суду Верховного Суду від 27.04.2020 р. у справі № 335/2108/17 (провадження № 51-6560км19). URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/89034958>.

35. Постанова Другої судової палати Касаційного кримінального суду Верховного Суду від 14.06.2022 у справі № 463/5551/15 (провадження № 51-5789км21). URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/104827748>.

36. Постанова Другої судової палати Касаційного кримінального суду ВС від 26.07.2022 р. у справі № 703/4037/20 (провадження № 51-666км22). URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/105466232>.

37. Гуртієва Л.М. Способи збирання та перевірки доказів на стадії досудового розслідування. *Актуальні проблеми доказування у кримінальному провадженні* : матеріали Всеукраїнської науково-практичної Інтернет-конференції (27 листопада 2013 р., м. Одеса) / відпов. за випуск Ю.П. Алєнін. Одеса : Юридична література, 2013. С. 248–253.

38. Постанова Другої судової палати Касаційного кримінального суду від 17.02.2022 р. у справі № 243/7977/18 (провадження № 51-3006км21). URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/103525198>.

УДК 347.922

DOI <https://doi.org/10.51989/NUL.2022.6.1.13>

## ІМПЛЕМЕНТАЦІЯ ЄВРОПЕЙСЬКИХ СТАНДАРТІВ ПРАВОСУДДЯ В ЦИВІЛЬНЕ СУДОЧИНСТВО УКРАЇНИ

**Дегтяр Руслана Олександрівна,**

викладач-стажист кафедри кримінально-правових дисциплін та  
судочинства Навчально-наукового інституту права  
Сумського державного університету



**Печена Таїсія Олександрівна,**

студентка 3 курсу,  
Навчально-наукового інституту права  
Сумського державного університету



У статті здійснено огляд процесу імплементації європейських стандартів правосуддя в цивільне судочинство України з детальним дослідженням основоположних принципів судочинства Євросоюзу. Доцільність огляду вибраної проблематики пояснюється тривалою судовою реформою, яка націлена на інтеграцію України з ЄС. Аналізуючи процес імплементації європейських стандартів у цивільне судочинство України, вказано на істотні позитивні зміни в Цивільному кодексі України, що відбулися в 2017 році, які покликані зробити процес цивільного судочинства більш доступним, швидким та прозорим. Зміни зачепили також Господарський процесуальний кодекс, Кодекс адміністративного судочинства України та інші нормативно-правові акти, регулюючи суспільні відносини в цих сферах. Доведено, що на сьогоднішній день судова реформа не завершена і перебуває в процесі реалізації. Причиною цього є наявність різноманітних помилок під час виконання практичних рішень, які згодом будуть змінюватися і в теоретичному відображенні. Дослідження дало можливість констатувати, що реорганізація основних процесуально-правових інститутів здійснення цивільного судочинства в Україні призведе до створення сучасної європейської системи правосуддя. Стосовно нормотворчого процесу, то для впровадження європейських стандартів у сферу процесуально-правового регулювання цивільного судочинства України слід враховувати особливості системних зв'язків національного процесуального законодавства, динаміку змін у європейських моделях цивільного процесуального регулювання здійснення судочинства. Окрім теоретичного закріплення та практичного виконання нововведень, спрямованих на інтеграцію нашої держави з ЄС, ці принципи та стандарти потребують глибокого наукового аналізу для покращення розуміння інтерпретаційно-правової та правозастосовної діяльності процедур впровадження цих стандартів, що створює перспективні напрями для подальших наукових досліджень.

**Ключові слова:** євроінтеграція, імплементація, цивільне судочинство, принципи судочинства, європейські стандарти, міжнародні стандарти.

### **Dehtiar Ruslana, Pechena Taisia. Implementation of European standards of justice in civil proceedings of Ukraine**

The article provides an overview of the process of implementation of European standards of justice in civil proceedings of Ukraine with a detailed study of the fundamental principles of the EU judicial system. The expediency of reviewing the selected issues is explained by the ongoing judicial reform aimed at Ukraine's integration with the EU. Analyzing the process of implementation of European standards in the civil proceedings of Ukraine, significant positive changes in the Civil Code of Ukraine, which took place in 2017, are indicated. Designed to make the process of civil proceedings more accessible, fast, and transparent, the changes also affected the Commercial Procedure Code, the Code of Administrative Procedure of Ukraine and other

*legal acts regulating public relations in these areas. It is proved that today the judicial reform is not completed and is in the process of implementation. The reason for this is the presence of various errors in the implementation of practical decisions, which will subsequently change in the theoretical reflection. The study made it possible to state that the reorganization of the main procedural and legal institutions of civil justice in Ukraine will lead to the creation of a modern European system of justice. Regarding the rule-making process, to implement European standards in the field of procedural and legal regulation of civil proceedings in Ukraine, it is necessary to take into account the peculiarities of the systemic links of national procedural legislation, the dynamics of changes in European models of civil procedural regulation of the judicial process. In addition to the theoretical consolidation and practical implementation of innovations aimed at the integration of our country with the EU, these principles and standards require in-depth scientific analysis to improve the understanding of the interpretation and enforcement of the procedures for the implementation of these standards, which creates promising areas for further research.*

**Key words:** *European integration, implementation, civil proceedings, principles of justice, European standards, international standards.*

Реформування вітчизняної системи судочинства та покращення його у відповідності до європейських стандартів – складний та довгий процес. Зміни спрямовані не тільки на підвищення рівня захисту прав населення, але й пертурбації доволі консервативного законодавства на більш сучасне та гнучке, таке, що відповідає потребам суспільства.

Перші кроки щодо прийняття правових орієнтирів судового співробітництва були задекларовані та ратифіковані ще в 2014 році угодою між Україною та Європейським Союзом, Європейським співтовариством атомної енергетики та їхніми державами-членами. До визначеного курсу подальшого розвитку цивільного судочинства віднесено принципи юридичної визначеності, право на справедливий суд тощо [1]. Водночас було досягнуто домовленості про судове співробітництво у цивільних справах на основі багатосторонніх правових документів, основним з яких стала конвенція Гаазької конференції з міжнародного приватного права у сферах міжнародного правового співробітництва та судового процесу.

Складнощі впровадження міжнародних або європейських стандартів у систему цивільного судочинства проявляються як у механічних процесах, наприклад, визначення послідовності дій та етапів імплементації, урахування особливостей національного законодавства та динаміки змін у правовій системі Європейського Союзу, так і соціальних, адже народ нашої держави має менталітет, який нав'язувався

застарілою соціалістичною системою управління. Іншими словами, громадяни України тією чи іншою мірою можуть бути не готові до різких радикальних змін. Ці два критерії ускладнюють формування ефективної правової бази.

Для легшого сприйняття майбутніх реформ пропонуємо ознайомитися з вищезазначеними правовими термінами більш детально, розпочавши з поняття «європейський стандарт».

У липні 2017 року було ухвалено Резолюцію Європейського Парламенту (2015/2084(INL)), яка включає у себе рекомендації Комісії щодо спільних мінімальних стандартів цивільного процесу в Європейському Союзі. Вказаний термін було вжито вперше на рівні права актів ЄС, хоча питання спільного законодавства розглядалося вже декілька років.

У нормативно-правовому акті було зазначено основне завдання мінімальних стандартів цивільного процесу, а саме забезпечення прав осіб шляхом встановлення вказаних трюїзмів щодо початку, проведення і завершення провадження з розгляду цивільних справ у судах держав-членів, що гарантувало якісне проведення нового етапу гармонізації цієї галузі права. Нововведені норми, за задумкою авторів реформи, мали застосовуватися як до транскордонних, так і до внутрішніх спорів [2, с. 56–57].

Запропоновані стандарти потребували ширшого тлумачення, особливо ті, що стосувалися міждержавних справ. Для їх розширення розглядалися питання загальних

зобов'язань держав-членів щодо забезпечення засобів, процедур та заходів ефективного судового захисту, вимог до проведення судових засідань, застосування тимчасових та інших забезпечувальних заходів, так званої процедурної продуктивності, вмотивованості рішень, загальних принципів щодо управління провадженням, порядку надання доказів, залучення судових експертів, особливостей врегулювання спору без судового розгляду, розподілу судових витрат, надання правової допомоги, а також вимоги щодо унеможливлення зловживань фінансуванням, за рахунок якого особа звертається до суду. Тобто серед цих стандартів є принципи цивільного процесу, про які йтиметься далі, відображені в національному законодавстві, конкретні права учасників процесу, а також правила, які застосовуються для розгляду і вирішення справ.

Таким чином, можна вважати, що мінімальні стандарти – це комплекс соціальних норм і нормативів, якими визначаються вимоги, критерії, показники та умови, необхідні для задоволення потреб громадян в якісних і доступних послугах країни. Проте згаданий термін не є загальноживаним, тому вважаю доцільним охарактеризувати його правову природу, зазначивши принципи, на яких він базується.

Зазвичай принципами права прийнято вважати основні ідеї, які закріплені на законодавчому рівні, тобто вихідні положення, що регулюють суспільні відносини. Серед принципів цивільного процесу виділяють диспозитивність, змагальність сторін, публічність та відкритість тощо. Логічно одразу згадати Конвенцію про захист прав людини та основоположних свобод, а також рішення Європейського суду з прав людини, відповідно до яких сформувався основні правові тези, однією з яких є незалежність суддів.

Зміст принципу можна характеризувати такими ознаками, як:

1. Незалежність суддів від думки органів державної влади, включаючи суди вищої інстанції, посадових осіб, громадських організацій чи рухів, думки решти складу суду у разі колегіального розгляду справи. З цього витікає друге положення.

2. Суддя керується виключно законом, що вказує на абсолютну незалежність

судді під час здійснення ним правосуддя. Особливо це стосується процесуальної форми вирішення справ. Принцип тісно взаємопов'язаний з таким твердженням.

3. Поширення дії принципу незалежності виключно на процесуальну діяльність судді в чітко визначеній формі.

4. Непідзвітність судді щодо прийняття ним рішення.

5. Призначення та діяльність суддів, що передбачає відсутність зовнішнього впливу на призначення та тривалість мандату здійснюється в особливому порядку за наявності законодавчих гарантій.

6. Гарантіями підтримується незалежність суддів починаючи від особливостей матеріального та соціального забезпечення до безпеки їхніх сімей та конкретної особи окремо.

Щодо гарантій реалізації незалежності суддів, то можна розглядати передбачені міжнародним, європейським або ж національним законодавством нормативно-правові акти як засоби утвердження суддівської незалежності або мінімізації неправомірних зовнішніх чи внутрішніх впливів на суддю під час здійснення ним правосуддя.

Перелік реверсів має свою класифікацію. Так, у науковій літературі виділяють загальні гарантії (політичні, соціальні, економічні) та спеціальні гарантії незалежності суддів. Останні своєю чергою поділяються на особисті професійні, організаційно-правові, соціально-економічні, процесуальні, гарантії безпеки сімей, а також морально-етичні гарантії.

Виключний перелік характеризується стабільністю, визначеністю та оперативністю, тобто самі принципи містяться у нормах права, закріплюються в оперативних охоронних нормах, реалізація яких здійснюється через відповідні процедури, які пов'язані таким чином: принцип незалежності суддів – гарантії незалежності – процедури їх застосування.

Окрім того, особисті професійні гарантії умовно діляться на позитивні, тобто ті, що спрямовані на розширення прав, пільг, спеціального порядку матеріального забезпечення тощо, та негативні, тобто юридичні обмеження суддів (несумісність з іншими видами оплачуваної діяльності, обмеження в деяких політичних правах, обмеження одержання нагород). Пере-

лік гарантій вітчизняного законодавства закріплений у Законі «Про судоустрій та статус суддів».

Говорячи про правове закріплення вищезгаданих положень, то слід зазначити, що національні нормативно-правові акти базуються на європейському та міжнародному законодавстві. Так, на міжнародному рівні правове закріплення принципу незалежності судів має своє відображення в документах щодо функціонування системи судоустрою, прийнятих ООН, Радою Європи, Європейською комісією ефективності правосуддя, Консультаційною радою європейських суддів тощо. До основних з них належать: Рекомендації щодо ефективного впровадження Основних принципів щодо незалежності судових органів, Основні принципи незалежності судових органів, Європейська хартія про статус суддів та інші.

Практична реалізація положень, зазначених у міжнародних та європейських актах, в Україні ґрунтується також на положеннях національного законодавства, а саме на «Конституції України», законах «Про судоустрій та статус суддів», «Про забезпечення права на справедливий суд», нормах кодексів тощо [3, с. 7–9].

Порушення принципу незалежності суддів може призвести до притягнення до кримінальної відповідальності не тільки суддів, а й третіх осіб, що намагалися перешкодити суддівській діяльності у випадку, якщо така загроза вважається реальною.

Наступним принципом цивільного судочинства та одним з категорії нововведень є відкритість та публічність судового процесу. Вперше право особи на публічний розгляд справи було задекларовано Конвенцією про захист прав та основоположних свобод людини. У цьому нормативно-правовому документі цей принцип було закріплено лише в загальному вигляді з більш рекомендаційним, ніж практичним характером [4].

Деталізація положення відбулась лише в 2005 році Висновком № 7 Консультаційної Ради Європи з питання «Правосуддя та суспільство». У цьому документі розглядалась транспарентність судової влади шляхом залучення суддів до освітніх програм, організації відкритих зустрічей, різноманітних зв'язків з громадськістю [5].

Зміст принципу відкритості судочинства полягає в публічному розгляді судових справ як способі усунення таємного незаконного самоправства суддів поза відомом суспільства, на чому наголошували представники Ради Європи. Звичайно, наявні провадження, відповідно до яких справа розглядається «поза закритими дверима». Так, п. 1 ст. 6 Конвенції закріплює право суду вести справу, не розголошуючи на публіку в інтересах моралі та громадського порядку, національної безпеки, або якщо того вимагає безпека життєдіяльності особи. Конвенція не закріплює обов'язок проводити судові засідання у відкритому форматі, скоріше передбачає можливість законодавства інших країн самостійно вибирати яким чином буде проходити засідання [4].

Так, наприклад, справа «Шпайль проти Австрії» проводилася не публічно з огляду на важкість спору [6]. А ось у справі «Ріпан проти Австрії» Європейський суд з прав людини посилався на відкритість судового розгляду задля інформування суспільства про місце, час проведення слухання, а також зміст ситуації [7].

Принцип відкритості судового процесу відповідно до Висновку № 7 (2005) Консультаційної ради європейських суддів до уваги Комітету Міністрів Ради Європи з питання «Правосуддя та суспільство» передбачає, що громадянам та працівникам ЗМІ повинен дозволятися доступ до судових зал, у яких проходять слухання, адже існують переваги присутності преси на засіданнях, серед яких є правова освіта та покращення іміджу судової системи [5].

Тим не менш суддя має з обережністю ставитися до присутності ЗМІ на засіданні через можливий негативний розголос справи. Такі події будуть загрожувати самому судді, що порушить принцип незалежності суддів. Загалом, принцип має імперативний характер.

Ствердження необхідності забезпечення публічного розгляду справи проходить з розвитком новітніх технологій, через що популяризується публікування судових рішень у Інтернеті. З цією метою Консультаційна рада європейських суддів рекомендує для країн-учасниць ЄС здійснення публікацій рішень Верховних судів та інших важливих судових рішень



на інтернет-сайтах безоплатно, а також забезпечення можливості отримання друкованої версії рішення з оплатою лише вартості копіювання.

У національному законодавстві України принцип знаходить відголос у гласності та відкритості судового розгляду через публікування судових рішень на вебсайтах судів та публікації в державних друкованих виданнях. Можливість присутності ЗМІ на засіданнях також поступово вводиться в дію [3, с. 12–14].

Наступний європейський стандарт можна вважати базовим організаційним принципом судочинства. Право на доступність судочинства включає у себе інформування громадян про компетенцію судів, запровадження порядків судового розгляду справи, оперативність розгляду прав шляхом скасування застарілих малоефективних процедур, забезпечення матеріальної сторони питання тощо.

До правових стандартів доступності судочинства належить законодавче гарантування права особи на судовий захист порушених прав та свобод, закріплення в національній системі необхідних засобів судового захисту, обов'язок враховувати прецедентну європейську практику, заборону дискримінації особи, гарантовану юридичну відповідальність за порушення прав та свобод особи тощо.

Право на доступ до суду не є абсолютним і може бути справедливо обмеженим на рівні національного законодавства або конкретного суду. Однак для цього необхідно керуватися принципом його співрозмірності заяв їхній меті. Правомірними перешкодами цього права можуть бути юридичні, економічні та змішані причини. До них належить встановлення строків позовної давності, критеріїв подання заяв, сплати судових витрат тощо. Відповідно до ст. 6 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод міжнародна судова установа розглядає обмеження права доступу до судочинства не у відповідності до національного законодавства, а у зв'язку із загальноприйнятими світовими стандартами цивільного права.

Європейським судом з прав людини позитивно сприймається відмова особи від судового розгляду справи, якщо це не

порушує положень Конвенції та укладено в письмовому вигляді. Так само і відмова осіб від права доступу до суду у зв'язку зі зверненням до третейського суду не буде вважатися порушенням ст. 6 Конвенції за умови, що така відмова можлива та висловлюється вільно і чітко [4].

Європейська практика судочинства щодо вищезгаданого принципу знаходить своє відображення і в цивільному законодавстві України. Відповідно до ст. 186 ЦПК України суддя має право відмовити у відкритті судового розгляду справи, якщо:

1) заява не підлягає розгляду в порядку цивільного судочинства;

2) є таке, що набрало законної сили, рішення чи ухвала суду про закриття провадження у справі між тими самими сторонами, про той самий предмет і з тих самих підстав, або є судовий наказ, що набрав законної сили, за тими самими вимогами;

3) у провадженні цього чи іншого суду є справа зі спору між тими самими сторонами, про той самий предмет і з тих самих підстав;

4) є рішення третейського суду, прийняте в межах його компетенції, щодо спору між тими самими сторонами, про той самий предмет і з тих самих підстав, за винятком випадків, коли суд відмовив у видачі виконавчого листа на примусове виконання рішення третейського суду або скасував рішення третейського суду і розгляд справи в тому самому третейському суді виявився неможливим;

5) є рішення суду іноземної держави, визнане в Україні в установленому законом порядку, щодо спору між тими самими сторонами, про той самий предмет і з тих самих підстав;

6) настала смерть фізичної особи або оголошено її померлою чи припинено юридичну особу, які звернулися із позовною заявою або до яких пред'явлено позов, якщо спірні правовідносини не допускають правонаступництва.

У разі відмови відкриття справи відповідно до одного з таких пунктів суддя зобов'язаний дати чітке роз'яснення свого рішення. Відмову відкриття розгляду справи у судовому порядку можна оскаржити в апеляційному суді або Європейському суді з прав людини [3, с. 14–16].

У європейській судовій практиці наявні також стандарти, що перейняті з міжнародної арени, а саме зі США. Стандарти у сфері альтернативного вирішення спорів були вперше оприлюднені світу в 60-х роках минулого століття, а згодом набули широкого вживання в Німеччині, Франції та деяких інших країнах Європи. Поняття «альтернативне вирішення спорів» не є сталим та загальноживаним, тому в національному законодавстві країн воно трактується по-різному, маючи лише спільну основу. Так, можна розглядати цей принцип як альтернативу судовому рішенню або сукупність процедур вирішення справи на рівні із судовим розглядом. Перше поняття є вужчим, використовується в країнах, які тільки нещодавно запозичили таку практику та означає погоджувальні способи без втручання третьої сторони.

Поняття «альтернативне вирішення спорів» має свій поділ на категорії. Так, визначають публічні та приватні способи регулювання справи. Приватні використовуються виключно як добровільні методи, до яких можна віднести переговори чи арбітраж. До публічних належать ті, що включають обов'язкове втручання третьої сторони в обличчі суду, наприклад, судові переговори чи досудове посередництво.

Також альтернативні судові рішення поділяють за ознакою самостійності. Існують основні (претензійний порядок, медіація) та комбіновані (мінісуд, медіація-арбітраж тощо) [8, с. 76].

Залежно від застосування норм матеріального права виділяють юрисдикційні, тобто такі, що засновані на конкретних нормах права, та неюрисдикційні – стосуються виключно добровільного погодження сторін.

За метою застосування відрізняють полегшуючі, консультативні та визначальні. До першої категорії належать способи, за яких третя сторона не має консультативних повноважень, але може сприяти вирішенню спору (свого роду представництво). Консультативні передбачають участь третьої сторони, яка має повноваження надавати рекомендації щодо способів урегулювання спору. Визначальні процедури, в яких третя сторона наділена правом розглядати спір з винесенням

рішення, яке потенційно може бути виконане в примусовому порядку.

Основним документом, в якому закріплювалися положення щодо альтернативного вирішення спорів, є «Зелена книга» про альтернативне врегулювання спорів у цивільному та комерційному праві Комісії Європейських Співтовариств. В ній поняття альтернативного вирішення спорів визначено як політичний пріоритет. Оскільки цей документ не є регуляторним актом, а лише вказуючим на напрямок розвитку питання, в ньому не вказані такі механічні процеси судочинства, як арбітраж, медіація, мінісуд тощо.

Європейський Союз і Рада Європи активно впроваджують у судочинство директиву альтернативного вирішення спорів, особливо через застосування медіації, тож Директива Європейського парламенту «Про деякі аспекти медіації в цивільних і господарських спорах» від 21 травня 2008 року зобов'язує кожну країну-члена ЄС забезпечити професійну підготовку медіаторів і високу якість процесу медіації [9].

В Україні введення медіації у судовий процес відбулось відносно нещодавно з прийняттям Закону України «Про медіацію», який набув чинності 15 грудня 2021 року. В нормативно-правовому акті зазначено, що медіація – позасудова добровільна, конфіденційна, структурована процедура, під час якої сторони за допомогою медіатора (медіаторів) намагаються запобігти виникненню або врегулювати конфлікт (спір) шляхом переговорів [10].

Розглянувши деякі європейські стандарти цивільного судочинства та ознайомившись з їх принципами, можна зробити висновок, що більшість з них тільки починає своє практичне застосування у вітчизняному законодавстві.

Говорячи про впровадження європейських та міжнародних норм у судову систему України, варто зазначити, що в реформі 2015 року знайшли своє відображення такі принципи цивільного судочинства, як: доступність правосуддя, право на ефективний та незалежний суд, оперативне виконання судових рішень тощо. Ці стандарти закріплені в Указі Президента України про «Стратегії реформування судочинства та суміжних правових

інститутів на 2015–2020 роки, яка набрала чинності 26 травня 2015 року». Пріоритетними напрямками на той час було визначено вдосконалення виконання принципу верховенства права, забезпечення ефективного функціонування судової влади шляхом впровадження принципів незалежного та справедливого суду з відповідністю до європейських цінностей та стандартів захисту прав людини [11, с. 112].

Розглядаючи процес імплементації європейських стандартів у цивільне судочинство України, варто вказати на істотні позитивні зміни в Цивільному кодексі України, що відбулися в 2017 році. Покликані зробити процес цивільного судочинства більш доступним, швидким та прозорим, зміни зачепили також Господарський процесуальний кодекс, Кодекс адміністративного судочинства України та інші нормативно-правові акти, регулюючи суспільні відносини в цій сфері.

Щодо Цивільного кодексу України, то у його положеннях, окрім основоположних, отримали своє відображення принципи безперешкодного звернення особи до суду, право особи на інформацію щодо справи, розумні строки розгляду цивільної справи, запровадження спрощених процедур тощо. Отримали розширення інститути юрисдикції, підсудності, доказування, позову, судових рішень тощо [12].

На сьогодні судова реформа не завершена. Вона перебуває в процесі реалізації. В ході виконання практичних рішень вияв-

ляються різноманітні помилки, які згодом будуть змінюватися і в теоретичному відображенні. Реорганізація основних процесуально-правових інститутів здійснення цивільного судочинства в Україні призведе до створення сучасної європейської системи правосуддя.

Підсумовуючи усе вищезгадане, можна зазначити такі європейські стандарти, які запозичені для національного законодавства, як: доступність правосуддя у цивільних справах; незалежний та справедливий суд; ефективний судовий захист та виконання судових рішень. Розглянуті принципи стають основою для майбутнього встановлення стандартів цивільного судочинства. У нормотворчому процесі впровадження європейських стандартів у сферу процесуально-правового регулювання цивільного судочинства України слід враховувати особливості системних зв'язків національного процесуального законодавства, динаміку змін у європейських моделях цивільного процесуального регулювання здійснення судочинства.

Окрім теоретичного закріплення та практичного виконання нововведень, спрямованих на інтеграцію нашої держави з ЄС, такі принципи та стандарти потребують глибокого наукового аналізу для покращення розуміння інтерпретаційно-правової та правозастосовної діяльності процедур впровадження цих стандартів, що створює перспективні напрями для подальших наукових досліджень.

#### ЛІТЕРАТУРА:

1. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони : Угода від 27 червня 2014 р. № 984\_011. Офіційний вебпортал Верховної Ради України. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984\\_011](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_011).
2. Ізарова І.О. Спільні стандарти цивільного процесу в ЄС: загальна характеристика та перспективи реалізації. *Наукові записки НаУКМА. Юридичні науки*, 2018. Том 1. С. 55–61.
3. Голубева Н.Ю., Андронов І.В., Бут І.О. Європейські стандарти у сфері цивільного судочинства : навчально-методичний посібник. Одеса, 2021. 65 с.
4. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод (з протоколами) від 04.11.1950. *Офіційний вісник України*, 1998 р., № 13, № 32 від 23.08.2006, стор. 270.
5. Висновок № 7 (2005) Консультативної ради європейських суддів до уваги Комітету Міністрів Ради Європи з питання «Правосуддя та суспільство» : документ № ССЈЕ (2005), ор. № 7. URL: [https://court.gov.ua/userfiles/visn\\_7\\_2005.pdf](https://court.gov.ua/userfiles/visn_7_2005.pdf).
6. Рішення ЄСПЛ від 05 вересня 2002 року у справі «Шпайль проти Австрії» (заява № 42057/98). URL: <https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22itemid%22:%5B%22001-22658%22%5D%7D>.
7. Рішення ЄСПЛ від 14 листопада 2000 року у справі «Ріпан проти Австрії» (заява № 35115/97). URL: <https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22fulltext%22:%5B%2235115/97%22%7D%7D>.

],%22documentcollectionid2%22:[%22GRANDCHAMBER%22,%22CHAMBER%22],%22itemid%22:[%22001-58978%22]}.

8. Альтернативні способи вирішення цивільних спорів за законодавством України : навчальний посібник / Верба-Сидор О.Б. та ін. ; за ред. О.Б. Верби-Сидор. Львів : Львівський державний університет внутрішніх справ, 2021. 416 с.

9. Про деякі аспекти медіації у цивільних та господарських правовідносинах : Директива 2008/52/ЄС Європейського Парламенту та Ради від 21 травня 2008 р. URL: <https://ukrmediation.com.ua/images/DOCS/Model-documents/mediation-directive-ukr.pdf>.

10. Про медіацію : Закон України від 16.11.2021 № 1875-IX. *Відомості Верховної Ради*, 2022, № 7, ст. 51.

11. Атаманчук І.В. Впровадження європейських стандартів у сферу процесуально-правового регулювання цивільного судочинства України. *Правничий часопис Донецького університету*. 2019. № 1. С. 109–116.

12. Цивільний процесуальний кодекс України : Закон від 18.03.2004 № 1618-IV. *Відомості Верховної Ради України*, 2004, № 40–41, 42, ст. 492.

УДК 347.77

DOI <https://doi.org/10.51989/NUL.2022.6.1.14>

## **ЄВРОІНТЕГРАЦІЙНІ РЕФОРМИ УКРАЇНИ У СФЕРІ ІНТЕЛЕКТУАЛЬНОЇ ВЛАСНОСТІ ЧЕРЕЗ ВИКОНАННЯ УГОДИ ПРО АСОЦІАЦІЮ МІЖ УКРАЇНОЮ ТА ЄВРОПЕЙСЬКИМ СОЮЗОМ**

**Дегтяр Руслана Олександрівна,**

аспірантка кафедри кримінально-правових дисциплін та судочинства  
Навчально-наукового інституту права  
Сумського державного університету



Статтю присвячено аналізу процесу євроінтеграції України через впровадження реформ у сфері інтелектуальної власності для виконання Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони. Акцентується увага на зобов'язаннях України та сучасному стані їх впровадження. Вказано на важливість співробітництва України з ЄС у питаннях оновлення нормативно-правової бази. У статті здійснено аналіз реалізованих заходів за звітний 2021 рік, передбачених Угодою про асоціацію. Наголошено на здобутках на європейському шляху, однак він є не без ускладнень, ними є негативні внутрішні чинники, пов'язані з корупцією, якістю системи державного управління та соціально-економічними негараздами, та зовнішній чинник – повномасштабна війна через збройну агресію Російської Федерації. Розглянуто вітчизняні законодавчі новели інтелектуальної власності України в умовах євроінтеграційної політики України за зобов'язаннями. Проаналізовані напрями, за якими впроваджено реформи у 2021 р. за зобов'язаннями у сфері інтелектуальної власності, серед них: авторське право і суміжні права, інституційна спроможність у сфері інтелектуальної власності, колективне управління авторськими та суміжними правами, захист прав інтелектуальної власності. Констатовано, що впроваджені реформи в рамках Угоди про асоціацію за звітний 2021 рік є дійсно позитивними зрушеннями у приведенні у відповідність вітчизняного законодавства до права Європейського Союзу (*acquis EC*) та міжнародно-правовим зобов'язанням України у сфері європейської інтеграції. Однак, звісно, їх неможливо назвати повністю досконалими. Наголошено на важливості продовження реалізації запланованих реформ і уникнення ризиків втрачання вже досягнутих у сучасних умовах воєнного стану.

**Ключові слова:** євроінтеграція, угода про асоціацію, інтелектуальна власність, імплементація.

### **Dehtiar Ruslana. European integration reforms of Ukraine in the field of intellectual property through the implementation of the association agreement between Ukraine and the European Union**

The article is devoted to the analysis of the process of European integration of Ukraine through the implementation of reforms in the field of intellectual property for the implementation of the Association Agreement between Ukraine, on the one hand, and the European Union, the European Atomic Energy Community, and their Member States, on the other hand. The attention is focused on the commitments of Ukraine and the current state of their implementation. The importance of Ukraine's cooperation with the EU in updating the regulatory framework is emphasized. The article analyzes the implemented measures for the reporting year 2021 provided by the Association Agreement. The achievements on the European path are emphasized, but it is not without complications, they are negative internal factors related to corruption, the quality of the public administration system and socio-economic problems, and the external factor – a full-scale war due to the armed aggression of the Russian Federation. The domestic legislative innovations of intellectual property of Ukraine in the context of the European integration policy of Ukraine on obligations are considered. The directions in which reforms were implemented in 2021 under the obligations in the field of intellectual property are analyzed, including: copyright and related rights, institutional capacity in the field of intellectual property,

*collective management of copyright and related rights, protection of intellectual property rights. It is stated that the reforms implemented within the framework of the Association Agreement for the reporting year 2021 are indeed positive developments in bringing domestic legislation into line with the law of the European Union (acquis EU) and Ukraine's international legal obligations in the field of European integration. However, of course, they cannot be called completely perfect. The importance of continuing the implementation of the planned reforms and avoiding the risks of losing the already achieved in the current conditions of martial law was emphasized.*

**Key words:** *European integration, Association Agreement, intellectual property, implementation.*

На сьогодні Угода про асоціацію, з підписанням якої Україна підтвердила свої наміри в досягненні європейських стандартів, відіграє важливу роль у процесі вдосконалення чинного законодавства України про охорону інтелектуальної власності. У такому разі великого значення набуває імплементація головних положень, визначених у директивах Європейського Союзу, прийняття яких сприятиме зближенню і гармонізації національного законодавства з європейським [1, с. 115].

Загалом є можливість вказати здобутки на європейському шляху: від посиленого політичного діалогу до впровадження низки важливих європейських норм з різних галузей. Проте шлях ускладнюється негативними внутрішніми чинниками, пов'язаними з корупцією, якістю системи державного управління та соціально-економічними негараздами.

Звісно, євроінтеграційний процес не може бути «лінійним», він характеризується зміною темпів з періодами як швидких, так і повільних змін. На жаль, іноді також трапляються ризики втрати вже досягнутого. Так, Україна стикнулася нині з безпрецедентною подією – повномасштабною війною через збройну агресію Російської Федерації, яка внесла свої корективи в діяльність держави. 28 лютого 2022 Президент України подав офіційну заявку про вступ України до Європейського Союзу, з підписанням якої розпочався процес офіційного вступу до ЄС.

Аналізуючи державну діяльність за євроінтеграційним напрямом, слід зазначити таке.

По-перше, загалом проглядається сталість курсу України до ЄС. По-друге, нині досі утримуються попередні надбання і позитивні тенденції у відносинах Києва і Брюсселя. Зокрема, в питаннях оновлення нормативно-правової бази партнерства та Угоди про асоціацію;

розвиток торговельно-економічного співробітництва; забезпечення невідворотності євроінтеграційного курсу, що закріплений у Конституції України; збереження політико-дипломатичної одностайності та економічної підтримки у протистоянні російській агресії, про що зазначено в підсумках самітів Україна–ЄС [2, с. 4].

Зобов'язаннями України у сфері інтелектуальної власності в рамках Угоди про асоціацію є спрощення та оптимізація процедури створення, а також комерційного використання як інноваційних продуктів, так і продуктів творчої діяльності на території України та держав-членів ЄС. Особлива увага приділяється досягненню належного та дієвого рівня охорони і захисту прав інтелектуальної власності.

Варто наголосити на значних досягненнях у досліджуваній сфері останніми роками, ними є: прийняття закону у листопаді 2019 року, який посилює захист прав інтелектуальної власності під час експорту та імпорту; прийняття декількох нормативно-правових актів влітку 2020 року щодо захисту прав на торговельні марки і промислові зразки та у сфері патентного права.

Строк виконання зобов'язань, які передбачені Угодою про асоціацію, визначено Планом заходів з виконання Угоди про асоціацію на кінець 2023 року [3].

Що ж стосується євроінтеграційних реформ на сучасному етапі, які були реалізовані у 2021 році, то у Звіті про виконання угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом за 2021 рік вказується, що станом на 20 січня 2022 р. прогрес виконання Угоди про асоціацію становить 42% зі 100% від запланованого обсягу реалізації завдань за 2021 р. [4, с. 4].

Надалі предметно розглянемо реалізовані заходи за звітний 2021 рік, що передбачені Угодою про асоціацію, та охарактеризуємо їх.

Стосовно питань авторського права і суміжних прав, зокрема в частині посилення відповідальності за порушення відповідних прав, Урядом внесено до Верховної Ради України декілька проєктів закону України. Одним з таких є проєкт «Про внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення, Кримінального кодексу України та Кримінального процесуального кодексу України щодо відповідальності за порушення авторського права і (або) суміжних прав» (за реєстр. № 5643 від 09.06.2021 р.). Ним зокрема, пропонується посилити адміністративну та кримінальну відповідальність у сфері порушення авторського права і (або) суміжних прав та виключення адміністративної та кримінальної відповідальності за відсутність маркування контрольними марками примірників аудіовізуальних творів, фонограм, відеограм, комп'ютерних програм, баз даних [5].

Пов'язаним з ним також є внесений до Верховної Ради України проєкт Закону України «Про авторське і суміжне право» (за реєстр. № 5552-4 від 09.06.2021 р.). Ініціатори законопроекту обґрунтовували необхідність прийняття вказаного акта нагальністю суттєвого перегляду положень чинного Закону України «Про авторське право і суміжні права», інших законодавчих актів щодо питань авторського права і суміжних прав з урахуванням вимог статей 161–192 частини другої «Стандарти, що стосуються прав інтелектуальної власності» Глави 9 Розділу IV «Торгівля та пов'язані з торгівлею питання» Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським Співтовариством з атомної енергії і їх державами-членами, з іншої сторони [6]. Цей законопроект натеper відхилений, підтвердженням чому є проєкт Постанови про відхилення проєкту Закону України про авторське право і суміжні права № 5552-4/П від 30.06.2022 р. [7].

Тобто з вищезазначеного варто вказати на недосконале виконання зобов'язання з приводу внесення змін до положень чинного Закону України «Про авторське право і суміжні права», оскільки запропоновані зміни досі так і лишаються на рівні законопроекту.

Щодо інституційних спроможностей, то за 2021 звітний рік Міністерство економіки забезпечувало формування та ефективну реалізацію державної політики у сфері інтелектуальної власності, а Національний орган інтелектуальної власності, функції якого з 14 жовтня 2020 року виконує Державне підприємство «Український інститут інтелектуальної власності», реалізовував певні функції щодо втілення цієї політики [4].

Стосовно колективного управління авторськими та суміжними правами у 2021 році Міністерством економіки, на яке покладено повноваження зі здійснення та забезпечення реєстрації організацій колективного управління, формування складу комісії з акредитації ОКУ та організації відкритих конкурсів з акредитації, зареєструвало 19 організацій колективного управління.

Для впровадження дієвих механізмів захисту прав інтелектуальної власності з питань цивільних заходів, процедур і засобів захисту у 2021 році, Урядом внесено до Верховної Ради України проєкт Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо посилення захисту прав інтелектуальної власності» (реєстр. № 6464 від 24.12.2021). Обґрунтування прийняття зазначеного законопроекту полягало у приведенні положень національних актів цивільного, цивільного процесуального, господарського процесуального права та законодавства у сфері інтелектуальної власності у відповідність до зобов'язань щодо захисту прав інтелектуальної власності, взятих Україною за Угодою про асоціацію. На сьогодні вказаний законопроект вже прийнято за основу [8].

Таким чином, варто зазначити, що сам по собі процес імплементації норм законодавства Європейського Союзу є першорядним чинником удосконалення вітчизняного законодавства через максимальне наближення їх норм до європейських стандартів. Впроваджені реформи у 2021 році у сфері інтелектуальної власності в рамках Угоди про асоціацію є дійсно позитивними зрушеннями у проведенні у відповідність вітчизняного законодавства до права Європейського Союзу (*acquis EC*) та міжнародно-правовим зобов'язанням України

у сфері європейської інтеграції. Однак, звісно, їх неможливо назвати повністю досконалими. Україна у сучасних умовах воєнного стану, продовжуючи відстоювати свою незалежність, робить усе можливе

задля приєднання до європейської сім'ї, тому важливим завданням натепер є не лише продовження реалізації запланованих реформ, а й уникнення ризиків втрачання вже досягнутого.

#### ЛІТЕРАТУРА:

1. Приходько Л. Оцифрування об'єктів культурної спадщини за нормативно-правовими документами Європейського Союзу у сфері авторського права і суміжних прав. *Архіви України*. 2020. № 1. С. 102–126.

2. Секторальна інтеграція України до ЄС: передумови, перспективи, виклики : проєкт. Центр Разумкова. Київ : Заповіт, 2020. 100 с.

3. Про виконання Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони : Постанова Кабінету Міністрів України від 25.10.2017 р. № 1106. *Офіційний вісник України*. 2018 р., № 24, стор. 27, стаття 852, код акта 89489/2018.

4. Звіт про виконання Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом за 2021 рік. *Євроінтеграційний вебпортал*. URL: [https://eu-ua.kmu.gov.ua/sites/default/files/inline/files/euua\\_report\\_2021\\_ukr-2.pdf](https://eu-ua.kmu.gov.ua/sites/default/files/inline/files/euua_report_2021_ukr-2.pdf).

5. Проєкт Закону про внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення, Кримінального кодексу України та Кримінального процесуального кодексу України щодо відповідальності за порушення авторського права і (або) суміжних прав № 5643 від 09.06.2021 р. *Офіційний вебпортал Верховної Ради України*. URL: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=72189](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=72189).

6. Пояснювальна записка до проєкту Закону України «Про авторське право і суміжні права» № 5552-4 від 09.06.2021 р. *Офіційний вебпортал Верховної Ради України*. URL: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=74461](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=74461).

7. Проєкт Постанови про відхилення проєкту Закону України про авторське право і суміжні права № 5552-4/П від 30.06.2022 р. *Офіційний вебпортал Верховної Ради України*. URL: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=74461](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=74461).

8. Проєкт Закону про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо посилення захисту прав інтелектуальної власності № 6464 від 24.12.2021 р. *Офіційний вебпортал Верховної Ради України*. URL: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/38683>.

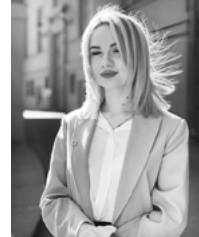


УДК 347.73

DOI <https://doi.org/10.51989/NUL.2022.6.1.15>

## ВПРОВАДЖЕННЯ ТА РОЗВИТОК ЗЕЛЕНИХ ФІНАНСІВ В УКРАЇНІ: ЄВРОІНТЕГРАЦІЙНИЙ КОНТЕКСТ ТА ПРАВОВЕ ПІДҐРУНТЯ

**Дубко Анастасія Станіславівна,**  
аспірантка кафедри фінансового права  
Навчально-наукового інституту права  
Київського національного університету імені Тараса Шевченка



У статті проаналізовано сутність та зміст нового явища економіко-правової дійсності – зелених фінансів – у контексті його виникнення та розвитку як відповіді на необхідність фінансового забезпечення реалізації цілей сталого розвитку в рамках євроінтеграційного процесу України. Відзначено, що співробітництво України та ЄС у сфері захисту навколишнього середовища стало підґрунтям для гармонізації вітчизняної екологічної політики з європейськими стандартами у сфері захисту довкілля, що, своєю чергою, створило базис для розвитку зелених фінансів в Україні. Авторкою проаналізовано підхід європейських та світових інституцій щодо визначення категорій зелених фінансів та зеленого фінансування, виділено їх відмінності з науково-юридичної точки зору. У статті також окрема увага приділяється аналізу зелених фінансів як нового явища у площині науки та системи фінансового права: пропонується розглядати зелені фінанси як сукупність економічних відносин щодо мобілізації, розподілу та цільового використання коштів на реалізацію проєктів екологічного розвитку та інших програм природоохоронного характеру. Як приклад функціонування зелених фінансів у правовому полі України, з огляду на актуальну нормативно-правову базу та законодавчі ініціативи стейкхолдерів, авторка наводить новостворений інститут реалізації проєктів екологічного спрямування та емісії зелених облігацій, а також пропозиції щодо направлення доходів від екологічного податку до спеціальних фондів державного та місцевих бюджетів для цільового фінансування природоохоронних заходів та щодо створення системи позабюджетних екологічних фондів для додаткового фінансування програм екологічного характеру. Так, на думку авторки, в межах фінансово-правового поля такі правовідносини можна розглядати як фінансові правовідносини щодо акумулювання за допомогою добровільного (наприклад, емісія зелених облігацій чи інші форми інвестування, кредитування) чи обов'язкового методу (екологічний податок, штрафні санкції тощо), розподілу та цільового використання мобілізованих коштів на реалізацію заходів, що мають виключне спрямування на зменшення наслідків негативного впливу на навколишнє середовище, адаптацію до змін клімату тощо (реалізація проєктів екологічного спрямування, інших природоохоронних програм та проєктів). Конкретні заходи в рамках таких проєктів та програм можуть бути спрямовані на сферу енергоефективності та енергозбереження в контексті декарбонізації економіки, стимулювання використання екологічно прийнятних технологій у сільському господарстві, зменшення викидів парникових газів, альтернативної енергетики тощо.

**Ключові слова:** зелені фінанси, зелене фінансування, євроінтеграція, кліматична політика, навколишнє природне середовище, проєкт екологічного спрямування, зелені облігації, екологічний податок, фінансові правовідносини.

### **Dubko Anastasiia. Implementation and development of green finance in Ukraine: European integration context and legal basis**

The article analyzes the essence and content of a new phenomenon of economic and legal reality – green finance – in the context of its emergence and development as a response to the need for financial support for the implementation of sustainable development goals within the framework of the European integration process of Ukraine. It is noted that cooperation between Ukraine and the EU in the field of environmental protection became the basis for the harmonization of domestic environmental policy with European standards in the field of environmental protection,

*which, in turn, created a basis for the development of green finance in Ukraine. The author analyzes the approach of European and world institutions regarding the definition of categories of green finance and green financing, as well as highlights their differences from a scientific and legal point of view. The article also pays attention to the analysis of green finance as a new phenomenon in the field of science and the system of financial law: it is proposed to consider green finance as a set of economic relations regarding the mobilization, distribution and targeted use of funds for the implementation of green projects and other environmental protection programs. As an example of the functioning of green finance in the legal field of Ukraine, taking into account the current legal framework and legislative initiatives of stakeholders, the author cites the newly created institute of the implementation of green projects and the issuance of green bonds, as well as proposals for the transfer of revenues from the environmental tax to special funds of the state and local budgets for targeted financing of environmental protection measures and regarding the creation of a system of extrabudgetary environmental funds for additional financing of environmental programs. Thus, in the opinion of the author, within the financial and legal field such legal relations can be considered as financial legal relations with regard to accumulation using a voluntary (for example, the emission of green bonds or other forms of investment, lending) or a mandatory method (environmental tax, fines etc.), distribution and targeted use of mobilized funds for the implementation of measures exclusively aimed at reducing the consequences of negative impact on the environment, adaptation to climate change etc. (implementation of green projects, other environmental protection programs and projects). Specific measures within the framework of such projects and programs can be directed to the field of energy efficiency and energy savings in the context of the economy decarbonization, stimulation of the use of environmentally eligible technologies in agriculture, reduction of greenhouse gas emissions, alternative energy etc.*

**Key words:** *green finance, green financing, European integration, climate policy, environment, green project, green bonds, environmental tax, financial legal relations.*

Євроінтеграція як процес впровадження європейських норм, стандартів та цінностей протягом багатьох років була і залишається для нашої країни головним та безперечним пріоритетом зовнішньої політики. Безумовно, підписання Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами [1] стало відправною точкою практичної реалізації проєвропейських прагнень нашої держави, визначивши якісно новий формат відносин з ЄС на принципах політичної асоціації та економічної інтеграції, а також ставши стратегічним орієнтиром системних реформ в Україні [2, с. 25].

Так, підписанням Угоди про асоціацію Україна та ЄС закріпили намір про об'єднання зусиль щодо розвитку та посилення співпраці в різних сферах – торгівлі (зокрема, електронної), юстиції, зовнішній політиці та політиці безпеки, транспорту, соціального розвитку тощо, а також енергетики та захисту навколишнього середовища. Так, зокрема, увага у цій сфері була приділена забезпеченню розвитку екологічно безпечних технологій, а також інвестиціям в екологічно чисті товари, послуги та технології. Окрім того, захист довкілля

та сталий розвиток відповідають цілям політики ЄС: відповідно до ст. 11 Договору про функціонування Європейського Союзу вимоги щодо захисту навколишнього природного середовища повинні бути інтегровані у визначення та реалізацію політики та діяльності Союзу, зокрема, з метою сприяння сталому розвитку [3, с. 53].

Отже, транскордонне співробітництво України в умовах євроінтеграційного процесу передбачає, поміж іншого, й імплементацію того вектора кліматичної політики, який відповідає сучасним міжнародним стандартам та тенденціям, спровокованим першочергово глобальними ризиками зміни клімату та іншими питаннями екологічного характеру. Варто зазначити, що кліматичну політику прийнято розглядати як будь-які дії органів влади, що здійснюються з метою скорочення викидів парникових газів або адаптації до змін клімату, а також відповідні дії інших зацікавлених сторін. Такий акцент у дефініції саме на парникових газах пояснюється тим, що більшість світової економіки спирається на джерела енергії або технології виробництва, які вивільняють парникові гази майже на кожному етапі виробництва, транспортування, зберігання, постачання

та утилізації, а консенсус світових учених приписує глобальне потепління саме викидам CO<sub>2</sub> та інших парникових газів. Такий тісний зв'язок між глобальним потеплінням та економічною життєдіяльністю впливає майже на всі аспекти національної економіки держави. На вирішення проблем, що потребують нагального розв'язання, у сфері екологічної безпеки та на підтримання євроінтеграційного процесу Уряд України затвердив Концепцію «зеленого» енергетичного переходу України до 2050 року [4] (була опублікована у січні 2020 року), метою якої є досягнення кліматичної нейтральності до 2070 року, поступове припинення емісії парникових газів та збільшення частки ВДЕ до 70% до 2050 року.

По-перше, безумовно, будь-які заходи реформування (особливо ті, що де-факто впливають на структуру економіки, кон'юнктуру її секторів, розвиток виробництва) можуть діяти лише у симбіозі із фінансово-правовою складовою частиною процесу – переформатуванням деяких бюджетних та податкових відносин як прояву публічної фінансової діяльності органів влади. Йдеться як про інститути бюджетних трансфертів та видатків бюджету, так і про форми та методи мобілізації фінансових ресурсів до бюджетної системи та позабюджетних фондів коштів. Адже перехід до сталого розвитку потребує фінансових джерел для інвестицій, які забезпечують екологічні вигоди в процесі пошуку дієвих інструментів вирішення проблеми системної екологічної кризи [5, с. 1]. По-друге, на що варто звернути особливу увагу в рамках цього дослідження, саме в межах фінансових правовідносин може відбутися «озеленення» національної економіки шляхом фінансування так званих проєктів екологічного спрямування, тобто проєктів у сфері альтернативної енергетики, енергоефективності, мінімізації утворення, утилізації та переробки відходів, впровадження екологічно чистого транспорту, адаптації до змін клімату тощо [6], а також запровадження релевантних податкових пільг та цільового фінансування природоохоронних заходів за рахунок надходжень від екологічного податку.

Перед тим як розкрити цю тезу, зазначимо таке. Не вдаючись тут до полеміки щодо дефініції терміна «фінанси», конста-

туємо, що під фінансами для цілей юридичного дослідження слід вважати суспільні відносини з приводу формування, розподілу та використання грошових фондів [7, с. 5]. Будучи регульованими нормами фінансового права, вони набувають форми фінансових правовідносин – тих, що виникають, розвиваються та припиняються у сфері фінансової діяльності держави [8, с. 9] та органів місцевого самоврядування.

Що ж до категорії зелених фінансів як одного з наріжних механізмів реалізації цілей сталого розвитку та безперебільшення завдань євроінтеграційного процесу України в контексті забезпечення захисту довкілля, тут варто зазначити таке. Нині навіть загального визначення зелених фінансів (green finance) як у публіцистичній, так і науковій літературі ще немає, оскільки сама тематика зеленого фінансування, зелених інвестицій та зелених фінансів є новим явищем в економічному та правовому полі не тільки України, а й усієї світової спільноти. Тим не менш нормативні та декларативні акти різного юридичного характеру, розроблені європейськими та світовими інституціями, вже поклали початок дискусії з цієї тематики. Так, наприклад, дослідницька група «Зелені фінанси G20» визначає це поняття крізь призму категорії фінансових інвестицій, які забезпечують екологічні переваги в більш широкому контексті сталого розвитку (скорочення забруднення повітря, води та земель; підвищення енергоефективності; пом'якшення та адаптація до змін клімату) [9, с. 3]. Зелені фінанси також визначаються міжнародними організаціями та іншими суб'єктами світової політико-економічної арени як «фінанси для досягнення економічного зростання з одночасним зменшенням забруднення довкілля та емісії парникових газів...» (Організація з економічного співробітництва та розвитку); «залучення приватних капітальних інвестицій до зелених галузей, таких як захист навколишнього середовища, енергозбереження та чиста енергетика, через надання таких фінансових послуг, як кредитування, пряме інвестування, емісія облігацій, акцій та страхування» (Народний Банк Китайської Народної Республіки); «стратегічний підхід до інкорпорування фінансового сек-

тору до трансформаційного процесу щодо переходу до низьковуглецевої та ресурсоефективної економіки в контексті адаптації до змін клімату» (Уряд Германії) тощо [10, с. 3]. Разом із тим дотична категорія «зелене фінансування» (green financing) визначається здебільшого також кризою призму фінансових інвестицій, що надходять до проєктів сталого розвитку [11]; як фінансові продукти та послуги, що враховують дію факторів навколишнього середовища протягом усього процесу прийняття рішень щодо кредитування, подальшого моніторингу та управління ризиками, та які створюються (надаються) для сприяння «екологічно відповідальним інвестиціям» та стимулювання низьковуглецевих технологій, проєктів, галузей та підприємств» [12]; як усі форми інвестування або кредитування, які враховують вплив на навколишнє природне середовище та покликані сприяти підвищенню екологічної сталості [13]; як фінансування державних та приватних зелених інвестицій в екологічні товари та послуги, запобігання та мінімізацію шкоди довкіллю, а також фінансування публічних політик, що заохочують імплементацію екологічних пом'якшувальних та адаптаційних проєктів та ініціатив [14].

Отже, як впливає із наведених вище дефініцій зеленого фінансування, останнє фактично розглядається як фінансування у формі інвестування або кредитування технологій, практик, проєктів та інших об'єктів, цільовим призначенням якого є забезпечення пріоритетів сталого розвитку в контексті захисту навколишнього середовища.

За своїм смисловим навантаженням явище фінансування як таке являє собою забезпечення фінансовими ресурсами тих чи інших суб'єктів або проєктів та програм. У системі та науці фінансового права категорія фінансування стосується насамперед бюджетного процесу та являє собою: 1) метод розподілу коштів централізованих і децентралізованих грошових фондів держави та органів місцевого самоврядування (метод публічної фінансової діяльності в частині розподілу та перерозподілу мобілізованих фондів коштів); 2) діяльність, пов'язану із забезпеченням грошовими ресурсами соціаль-

них, економічних та інших потреб держави, органів місцевого самоврядування, юридичних і фізичних осіб, та яка полягає у наданні коштів для безповоротного, безвідплатного, цільового їх витрачання протягом бюджетного періоду [15, с. 530]. Відповідно, можемо презюмувати, що зелене фінансування, з огляду на специфіку його об'єкта та цільового призначення, може бути визначене з точки зору фінансового права як забезпечення грошовими ресурсами в тій чи іншій формі (різні джерела акумулювання коштів) проєктів, програм та інших об'єктів, цільовим призначенням реалізації (діяльності) яких є забезпечення пріоритетів сталого розвитку в контексті захисту навколишнього середовища, а також пом'якшення наслідків зміни клімату (створення екологічного продукту, енергоефективність та енергозбереження, розробка інших екологічних технологій тощо). На нашу думку, таке явище, як зелене фінансування, цілком може бути додане до понятійно-категорійного апарату системи та науки фінансового права, адже сама його концепція в парадигмі сталого розвитку включає не тільки і не стільки залучення приватних коштів реалізаторами проєктів екологічного спрямування, але й публічно-фінансову мобілізацію грошових ресурсів за допомогою обов'язкового (система загальнообов'язкових платежів – наприклад, екологічний податок) чи добровільного методу (облігації, гранти тощо) задля реалізації публічних (державних та місцевих) екологічних програм та проєктів, спрямованих на зменшення впливу на довкілля та мінімізацію негативних екологічних наслідків.

Що ж до категорії зелених фінансів, яка в релевантній зарубіжній літературі доволі вільно використовується як синонім до поняття зеленого фінансування, на нашу думку, у разі юридичного аналізу повинна бути розглянута із дотриманням усіх принципів формальної логіки та юридичної структурованості та визначеності як окреме фінансово-правове явище.

На думку автора, зелені фінанси в юридичному аспекті варто розглядати як сукупність економічних відносин щодо акумулювання та використання фондів коштів на реалізацію проєктів екологічного спря-

мування та інших програм, цільовим призначенням яких є зменшення шкідливого впливу на довкілля та мінімізація негативних екологічних наслідків. Як впливає із положень цитованого вище Закону України «Про ринки капіталу та організовані товарні ринки» в чинній редакції [6], серед суб'єктів, які мають право реалізувати проєкт екологічного спрямування, можуть бути як територіальні громади в особі представницького органу місцевого самоврядування, Рада міністрів АР Крим, а також держава Україна в особі уповноважених органів (тобто публічні утворення), так і юридичні особи приватного права. Фінансувати проєкт екологічного спрямування можуть також суб'єкти з різним правовим статусом: як юридичні особи приватного права (зокрема, банки та інші фінансові установи), так і міжнародні фінансові організації та спеціалізовані фінансові установи, утворені Кабінетом Міністрів України чи іншим спеціально уповноваженим органом. Окрім того, у ст. 18 Закону також зазначається, що проєкти екологічного спрямування можуть фінансуватися з державного чи місцевого бюджету, а емісію зелених облігацій як джерела фінансування або рефінансування витрат екологічних проєктів можуть здійснювати обидві зазначені категорії суб'єктів. До того ж якщо емітентом зелених облігацій є держава Україна, то кошти від їх розміщення використовуються відповідно до Бюджетного кодексу України.

Не вдаючись до деталей аналізу перетинання приватних (цивільних, господарських) та публічних (фінансових) правовідносин у новоствореному інституті реалізації проєктів екологічного спрямування та емісії зелених облігацій, лише зазначимо, що цей приклад може бути одним із прикладів функціонування зелених фінансів як відповідних публічних правовідносин. Але варто мати на увазі, що сфера зелених фінансів та зеленого фінансування як дотичного, але не тотожного явища, не може звужуватися лише до реалізації норм Закону «Про ринки капіталу та організовані товарні ринки» в контексті емісії зелених облігацій задля реалізації проєктів екологічного спрямування. На нашу думку, з огляду на тенденції імплементації стандартів актуаль-

ної кліматичної політики на теренах нашої держави та пошуку механізмів фінансування таких заходів, варто говорити про зелені фінанси і в контексті потенційного фінансування державних природоохоронних заходів та програм зі зменшення шкідливого впливу на навколишнє природне середовище (зменшення викидів CO<sub>2</sub> – перехід до низьковуглецевої економіки, енергоефективність та енергозбереження – декарбонізація економіки, використання кращих, екологічно прийнятних технологій у сільському господарстві тощо). Наприклад, цікавою є ініціатива ГО «Професійна Асоціація Екологів України» щодо екологічної модернізації підприємств, створення спеціальних фондів на цільові природоохоронні заходи, актуалізації екологічного податку та стимулювання підприємств на дотримання вимог природоохоронного законодавства, зокрема шляхом збільшення сум штрафних санкцій. Так, експерти пропонують вирішувати проблематику стану довкілля, зокрема, шляхом: 1) спрямування частини надходжень від екологічного податку до спеціального фонду Державного бюджету України (за утворення радіоактивних відходів та/або тимчасове зберігання радіоактивних відходів їх виробниками понад встановлений особливими умовами ліцензії строк тощо), а також закріплення, що за їх рахунок здійснюється фінансування природоохоронних заходів; 2) спрямування іншої частини надходжень від екологічного податку до спеціальних фондів місцевих бюджетів (за скиди забруднюючих речовин безпосередньо у водні об'єкти, розміщення відходів у спеціально відведених місцях чи на об'єктах, викиди в атмосферне повітря забруднюючих речовин стаціонарними джерелами забруднення тощо); 3) передбачення цільових показників для суб'єктів господарювання, які претендують на отримання коштів, спрямованих на зменшення впливу на довкілля, що включатимуть показники результативності таких заходів та відповідальності у випадку нецільового використання коштів; 4) збільшення сум штрафних санкцій та збитків за порушення вимог природоохоронного законодавства [16]. На нашу думку, запропоноване переформатування екологічного податку

в контексті цільового фінансування природоохоронних заходів також створить підґрунтя для реалізації зелених фінансів (публічні фінансові відносини у сфері акумулювання коштів для реалізації природоохоронних заходів), як і використання мобілізованих коштів спеціальних фондів державного та місцевих бюджетів (публічні фінансові відносини у сфері використання акумульованих цільових коштів для реалізації природоохоронних заходів). Варто також звернути увагу і на позицію Міністерства захисту довкілля та природних ресурсів, представники якого також пропонують реформувати екологічний податок в Україні, вуглецевий податок та систему торгівлі викидами CO<sub>2</sub>. Зокрема, пропонувалося індексувати ставки екологічного податку та рентної плати, а також на базі позитивного зарубіжного досвіду створити низку позабюджетних екологічних фондів із джерелами надходжень у формі податків та платежів за забруднення, які не спрямовуються до бюджетів, для реалізації відповідних природоохоронних заходів [17]. На думку автора, функціонування таких фондів, будучи регульованим нормами фінансового права у частині мобілізації та цільового використання коштів, також може бути прикладом реалізації зелених фінансів як фінансово-правового явища, яке закономірно розвивається у вітчизняному економіко-правовому полі як відповідь на потреби практичного забезпечення євроінтеграційного курсу України в контексті захисту навколишнього природного середовища.

Отже, зелені фінанси не тільки як економічне явище, але й правова (фінансово-правова) конструкція, що виникла

як відповідь на потребу фінансово-матеріального забезпечення реалізації цілей сталого розвитку в контексті охорони навколишнього середовища, є зовсім новою та не розвинутою ще категорією вітчизняної економіко-правової дійсності. Разом з тим потенційна практична користь цього явища не може бути не поміченою вже навіть на етапі її зародження та імплементації у вітчизняний суспільний простір. Зелені фінанси є механізмом реалізації євроінтеграційного процесу України в частині забезпечення екологічної безпеки та мінімізації шкідливих наслідків для довкілля і водночас виникли саме на підґрунті транскордонного співробітництва України в питаннях загальної охорони навколишнього природного середовища. Безперечно, концепт зелених фінансів, зеленого фінансування, реалізації проєктів екологічного спрямування та дотичних явищ у рамках україно-європейського співробітництва ще потребуватиме свого удосконалення та логічного структурування як в ідеологічному аспекті, так і в нормативно-правовому полі. Але вважаємо, що подальша науково-юридична дискусія стосовно фінансово-правової природи, характеристик та змісту зелених фінансів як сукупності економічних відносин щодо акумулювання, поділу та цільового використання коштів на реалізацію проєктів, програм та інших заходів природоохоронного характеру володіє значним потенціалом на розвиток, адже наукові доробки в найважливіших сферах суспільного життя мають вагоме прикладне значення для реалізації зваженої політики, інтегрованої до системи цінностей та пріоритетів європейської спільноти.

#### ЛІТЕРАТУРА:

1. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони від 27.06.2014 року. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/984\\_011](https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/984_011) (дата звернення: 12.09.2022).
2. Кузьо М., Черніков Д., Павлюк С., Хорольський Р. Угода про асоціацію між Україною та ЄС: зміст та імплементація. ГО «Лабораторія законодавчих ініціатив». 2015. URL: [https://parlament.org.ua/upload/docs/final\\_1.pdf](https://parlament.org.ua/upload/docs/final_1.pdf).
3. Консолідовані версії Договору про Європейський Союз та Договору про функціонування Європейського Союзу (2010/C 83/01). *Офіційний вісник Європейського Союзу*. URL: <file:///Users/anastasiadubko/Downloads/f450346n12.pdf> (дата звернення: 12.09.2022).
4. Кліматична політика України: енергетичний складник. Heinrich Boll Stiftung. Представництво Фонду ім. Г. Бьоля в Україні, 2019. URL: [https://ua.boell.org/sites/default/files/hbs\\_klimatichna\\_politika\\_ukrayini\\_energetichna\\_skladova.pdf](https://ua.boell.org/sites/default/files/hbs_klimatichna_politika_ukrayini_energetichna_skladova.pdf).

5. Резнікова Н.В. Зелені фінанси як тригер сталого розвитку. *Цілі сталого розвитку: пріоритети для України* : матеріали Всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 6 листопада 2021 р.). Національний університет харчових технологій, 2021. С. 30–34.
6. Закон України «Про ринки капіталу та організовані товарні ринки» від 23.02.2006 року № 3480-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3480-15#Text&> (дата звернення: 13.09.2022).
7. Фінансове право : навчальний посібник / за ред. М.П. Кучерявенка. Харків : Право, 2010. 288 с.
8. Фінансові правовідносини: теорія, сучасний стан і тенденції розвитку : монографія / О.В. Макух. Харків : Право, 2016. 304 с.
9. G20 Green Finance Synthesis Report. G20 Green Finance Study Group. 5 September 2016. URL: [https://g20sfwg.org/wp-content/uploads/2021/07/2016\\_Synthesis\\_Report\\_Full\\_EN.pdf](https://g20sfwg.org/wp-content/uploads/2021/07/2016_Synthesis_Report_Full_EN.pdf).
10. The Green Qualifications Workbook. Chartered Banking Institute. Chapter 1: What is green finance? URL: <https://www.charteredbanker.com/static/uploaded/6e89f43e-6a3b-41c7-a2a65d41deeee960.pdf>.
11. Höhne N., Khosla S., Fekete H., Gilbert A. Mapping of Green Finance Delivered by IDFC Members in 2011, *Ecofys*. 2012.
12. Pricewaterhouse Coopers Consultants (PWC) (2013): Exploring Green Finance Incentives in China, PWC.
13. Böhnke J., Eidt V., Knierim L., Richert K., Röber G.-M., Volz U. (forthcoming). How to Make Green Finance Work – Empirical Evidence from Bank and Company Surveys, German Development Institute / Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (DIE).
14. Lindenberg, Nannette. Definition of Green Finance. German Development Institute, April, 2014. URL: <https://www.cbd.int/financial/gcf/definition-greenfinance.pdf>.
15. Словник фінансово-правових термінів / за заг. ред. д. ю. н., проф. Л.К. Воронової. 2-е вид., переробл. і доповн. Київ : Алерта, 2011. 558 с.
16. Екологічні фінанси: чи можуть вони стати інструментом покращення стану довкілля? Ініціативи РАЕУ. *Інформаційний вебпортал Ecobusiness Group*. URL: <https://ecolog-ua.com/news/ekologichni-finansy-chy-mozhut-vony-staty-instrumentom-pokrashchennya-stanu-dovkillya>.
17. Удосконалення екологічного оподаткування та фінансування природоохоронних заходів. Презентація Ірини Ставчук. / Офіційний портал Міністерства захисту довкілля та природних ресурсів України. URL: <https://mepr.gov.ua/files/%D0%95%D0%BA%D0%BE%D0%BF%D0%BE%D0%B4%D0%B0%D1%82%D0%BE%D0%BA.pdf>.

## ЗАХИСТ КОМЕРЦІЙНОЇ ТАЄМНИЦІ СУБ'ЄКТІВ ІНДУСТРІЇ ІНФОРМАЦІЙНИХ ТЕХНОЛОГІЙ В УМОВАХ ЄВРОІНТЕГРАЦІЇ

**Дубняк Марія Вікторівна,**

кандидат юридичних наук,  
старший викладач кафедри інформаційного, господарського та адміністративного права  
Національного технічного університету України  
«Київський політехнічний інститут імені Ігоря Сікорського»,  
с.н.с. наукової лабораторії теорії цифрової трансформації і права Державної наукової  
установи «Інститут інформації, безпеки і права» НАПрН України  
[orcid.org/0000-0001-7281-6568](https://orcid.org/0000-0001-7281-6568)

*У статті досліджено проблеми правового регулювання комерційної таємниці в умовах євроінтеграції. Проаналізовано положення Директиви (ЄС) 2016/943 від 8 липня 2016 року щодо захисту нерозкритого ноу-хау та бізнесової інформації в частині імплементації положень для вдосконалення національного законодавства.*

*Систематизовано ознаки комерційної таємниці та ноу-хау, які наведені у Цивільному, Господарському, Податковому кодексах України, а також законах України «Про інвестиційну діяльність», «Про державне регулювання у сфері трансферу технологій».*

*Досліджується судова практика, юрисдикційні та неюрисдикційні форми захисту прав на комерційну таємницю.*

*Встановлено, що юрисдикційні форми захисту прав на комерційну таємницю в межах цивільного, господарського, адміністративного судочинства є не досить ефективними. В межах кримінального судочинства забезпечується більш надійна фіксація доказів, які свідчать про порушення прав на комерційну таємницю. Разом із тим аналіз практики кримінальних проваджень показав, що сторони вживали неналежних заходів охорони комерційної таємниці на підприємстві. Тому ефективні заходи захисту можуть здійснюватись у неюрисдикційній формі.*

*Визначено, що договір про нерозголошення, який можуть укладати резиденти Дія Сіті, є деяким прогресом у сфері захисту прав на комерційну таємницю і ноу-хау, однак для інших суб'єктів індустрії інформаційних технологій такий договір не забезпечить належної охорони комерційної таємниці.*

*Зроблено висновки, що правове закріплення умов охорони комерційної таємниці з урахуванням положень Директиви (ЄС) 2016/943 у спеціальному Законі «Про захист комерційної таємниці та ноу-хау» буде більше відповідати сучасному рівню правового регулювання охорони комерційної таємниці.*

**Ключові слова:** комерційна таємниця, ноу-хау, захист прав, конфіденційна інформація, договір про нерозголошення, індустрія інформаційних технологій, IT-бізнес.

### **Dubniak Mariia. Commercial secrets protection of an information technology industry entities in the conditions of European integration**

*In the article were examined the trade secrets legal regulation problems in the conditions of European integration. The provisions of Directive (EU) 2016/943 since July 8, 2016 on the protection of unsolved know-how and business information have been analyzed in terms of the provisions implementation for the national legislation improvement.*

*The features of commercial secrets and know-how, which are given in the Civil code of Ukraine, Economic code of Ukraine, Tax code of Ukraine, as well as Laws of Ukraine "On investment activities", "On government regulation of activities in the field of technology transfer" are systematized.*

*Judicial practice, jurisdictional and non-jurisdictional forms of protection of trade secret rights are studied.*

*It has been established that the jurisdictional forms of trade secret rights protection within civil, economic, and administrative proceedings are not sufficiently effective. Within the boundaries of criminal proceedings securing and registering evidences, which testify to the violation*



*of the trade secrets rights, are more reliable. However, the analysis of court practice showed that sides have not taken proper measures to protect commercial secrets at the enterprise. That is why the effective protection measures can be implemented in a non-jurisdictional manner.*

*It was determined that the non-disclosure agreement that Diya City residents can sign is a progress in the field of commercial secrets rights protecting and know-how. However, for other subjects of the information technology industry, such an agreement will not provide adequate protection of trade secrets.*

*It was concluded that the legal consolidation of the trade secret protection terms, considering the provisions of Directive (EU) 2016/943 in a special law, will be more in line with the current level of legal regulation of trade secret protection.*

**Key words:** *commercial secret, know-how, protection of rights, confidential information, non-disclosure agreement, information technology industry, IT business.*

Для підтримки економічної безпеки країни в умовах постійного зростання глобальної конкуренції у всіх секторах господарювання необхідно визначити провідні галузі економіки та сформувати правові умови для підтримки, зростання і захисту підприємництва. За підсумками 2021 року українська ІТ-галузь зросла на 36% з \$5 млрд експорту до \$6,8 млрд, кількість спеціалістів збільшилась з 244 тис. до 285 тис. Під час дослідження були використані відкриті дані та інформація з державних реєстрів, а також проведено опитування 98 українських ІТ-компаній, які відповідають структурі компаній учасників галузевих асоціацій за розміром [1]. Тому ІТ-бізнес можна вважати одним із провідних напрямів для національної економіки.

Зростанню економічних показників підприємства сприяє належний захист комерційної таємниці. Унікальні інноваційні проекти здатні принести значні конкурентні переваги підприємству. Тому чим краще в країні захищається комерційна таємниця, тим більша вірогідність забезпечити економічну безпеку в умовах євроінтеграції.

Директива (ЄС) 2016/943 Європейського Парламенту та Ради щодо захисту нерозкритого ноу-хау та бізнесової інформації (комерційної таємниці) проти їх неправомірного набуття, використання та розкриття від 8 липня 2016 року містить нові для права України положення:

- поняття комерційної таємниці поєднує дві категорії «ноу-хау» та «ділова інформація»;
- визначення власника комерційної таємниці, порушника контрафактних товарів;
- сфери, на які положення директиви не поширюються;
- випадки правомірного отримання комерційної таємниці;

- невіднесення комерційної таємниці до об'єктів права інтелектуальної власності;

- випадки неправомірного отримання комерційної таємниці, зокрема, третьою особою, яка знала або за відповідних обставин мала знати, що відомості, прямо або опосередковано отримані іншою особою, становлять комерційну таємницю;

- заходи та процедури захисту прав, що визначають: термін подання позову до суду; вимоги щодо охорони комерційної таємниці під час судового розгляду; тимчасові застережні заходи; виправні заходи та альтернативні заходи;

- положення щодо відшкодування та публікації судових рішень [2].

В умовах імплементації та удосконалення положень національного законодавства до європейського рівня, для правового режиму комерційної таємниці наявні такі загрози, як: висока конкуренція з євровиробниками та постачальниками, що працюють за іншими стандартами та нормами якості; високі стандарти потребують додаткових видатків на ліцензування, сертифікацію товарів; активізація змін структурного характеру на виробництвах шляхом подальшого розвитку ефективно діючих підприємств та перерозподілу ресурсів на їх користь за рахунок використання ними останніх наукових досягнень та підвищення споживчої вартості товару; необхідність пошуку інвестицій для модернізації виробництва; трудова міграція (втрата провідних спеціалістів та їх працевлаштування в іноземні компанії); зміна правового середовища та необхідність пристосування до ведення бізнесу за новими правилами [3, с. 109].

Важливо врахувати цей перехідний етап, коли відбувається імплементація положень угод у національне законодавство.

На цьому етапі внутрішні ринки будуть відкриті для європейської високотехнологічної та інноваційної продукції, яка надійно захищена міжнародними нормами та судовою практикою. Національне правове регулювання не має ефективних механізмів для захисту комерційної таємниці.

Правове регулювання комерційної таємниці (далі – КТ) в Україні міститься у статтях 505, 508 Цивільного кодексу України, згідно з якими комерційна таємниця – це інформація, яка є секретною в тому розумінні, що вона загалом чи в певній формі або у сукупності її складників є невідомою та не є легкодоступною для осіб, які звичайно мають справу з видом інформації, до якого вона належить. У зв'язку з цим вона має комерційну цінність та була предметом адекватних наявним обставинам заходів щодо збереження її секретності, вжитих особою, яка законно контролює цю інформацію. Строк чинності права інтелектуальної власності на комерційну таємницю обмежується строком існування сукупності ознак комерційної таємниці [4].

Статтею 36 Господарського кодексу України передбачено, що КТ – це відомості, пов'язані з виробництвом, технологією, управлінням, фінансовою та іншою діяльністю суб'єкта господарювання, що не є державною таємницею, розголошення яких може завдати шкоди інтересам суб'єкта господарювання. Склад, обсяг і спосіб захисту таких відомостей визначається суб'єктом господарювання. Також Господарським кодексом України передбачена відповідальність за неправомірне збирання, розголошення, схилення до розголошення і використання відомостей особою, якій ці відомості були довірені у встановленому порядку або стали відомі у зв'язку з виконанням службових обов'язків [5].

Отже, згідно з нормами Цивільного та Господарського кодексів України ознаками правової охорони КТ є: 1) інформація; 2) є нелегкодоступною; 3) суб'єкт господарювання вживає заходів щодо її збереження; 4) її розголошення може завдати шкоди інтересам суб'єкта господарювання; 5) із зникненням ознак, які становлять суть КТ, її правова охорона припиняється; 6) КТ не може бути повноцінним предметом договірних відносин у сфері інтелектуальної власності, на відміну від

інших «традиційних» об'єктів права інтелектуальної власності (КТ не можна ліцензувати, адже із розголошенням інформації фактично зникають ознаки, які становлять її суть). Передана за договором інформація стає необоротною, оскільки одержувач може користуватися нею на власний розсуд, а відчужувач не може застосувати до нього санкції. Про цю особливість також наголошували П. Матвеев [5, с. 103] та О. Підпригора, вказуючи, що для захисту інформації на зразок «ноу-хау» використовуються загальні положення зобов'язального права [цит. за 6, с. 103]. Інформація – це будь-які відомості та/або дані, які можуть бути збережені на матеріальних носіях або відображені в електронному вигляді. До інформації з обмеженим доступом належить конфіденційна, таємна та службова інформація [7].

Комерційну таємницю не можна віднести до об'єктів права інтелектуальної власності, через відсутність чітких критеріїв охороноздатності. Є проблеми щодо неможливості передачі або відчуження КТ без втрати характеристик, які становлять сукупність ознак її правової охорони. Правовий режим конфіденційної інформації, так само як і окремих об'єктів права інтелектуальної власності, неповною мірою може забезпечити належну оборотоздатність КТ у господарських відносинах [8, с. 43].

Поряд із правовим режимом комерційної таємниці у національному законодавстві є поняття «ноу-хау».

Відповідно до Закону України «Про державне регулювання у сфері трансферу технологій» (далі – Закон про трансфер технологій) ноу-хау – технічна, організаційна або комерційна інформація, що отримана завдяки досвіду та випробуванням технології та її складників, яка: не є загальновідомою чи легкодоступною на день укладення договору про трансфер технологій; є істотною, тобто важливою та корисною для виробництва продукції, технологічного процесу та/або надання послуг; є визначеною, тобто описаною досить вичерпно, щоб можливо було перевірити її відповідність критеріям незагальновідомості та істотності [9].

Договір про трансфер технології – договір, укладений у письмовій формі між особами, яким належать та/або яким повністю

чи частково передаються майнові права на технологію або її складники. Для трансферу технологій укладаються договори, передбачені Цивільним кодексом України, щодо розпорядження майновими правами інтелектуальної власності. Крім договорів про трансфер технологій, можуть укладатись договори про гарантії осіб, які передають технології та їх складники, стосовно конфіденційності та нерозголошення інформації третім особам [9].

До істотних та додаткових умов договорів про трансфер технологій належать умови про:

1) передачу технічних знань (необхідних для забезпечення функціонування технології) та передачі прав на ноу-хау;

2) умови про передачу інформаційних матеріалів технології та їх складників (наприклад, техніко-економічні обґрунтування, плани, інструкції, специфікації, креслення та інші інформаційні матеріали);

3) обмеження, пов'язані з умовами збереження конфіденційності інформації про технології та їх складники під час їх використання [9].

Під «технологією» у Законі про трансфер технологій розуміється результат науково-технічної діяльності, сукупність систематизованих наукових знань, технічних, організаційних та інших рішень про: перелік, строк, порядок та послідовність виконання операцій, процесу виробництва та/або реалізації і зберігання продукції, надання послуг [9].

У Законі України «Про інвестиційну діяльність» під «ноу-хау» розуміють сукупність технічних, технологічних та інших знань, оформлених у вигляді технічної документації, навичок і виробничого досвіду, необхідних для організації того чи іншого виду виробництва, але не запатентованих [10]. У Податковому кодексі України вказано, що ноу-хау – це секретні креслення, моделі, формули, процеси, права інтелектуальної власності на інформацію щодо промислового, комерційного або наукового досвіду [11].

З наведеного аналізу нормативно-правових актів можна встановити, що під «ноу-хау», «комерційною таємницею» та «технологією» насамперед розуміють сукупність систематизованих знань, рішень, використання яких підвищать

конкурентоспроможність підприємства. Однак такі комбінації знань за своїм правовим режимом не можуть охоронятись за правовим режимом інтелектуальної власності. Опис технології у формі «інформаційного матеріалу», який передається за договором, може охоронятись за нормами авторського права як матеріальна форма представлення відомостей. А без передачі матеріального носія з описом технології фактично буде відсутній сам предмет договору. Це пояснюється тим, що «інформація» не може бути самостійним об'єктом у сфері інтелектуальної власності через відсутність критеріїв охороноздатності. Відповідно до норм Цивільного кодексу України за правовим режимом технологія не є науковим відкриттям, яким вважається встановлення не відомих раніше, але об'єктивно існуючих закономірностей, властивостей та явищ матеріального світу, які вносять докорінні зміни у рівень наукового пізнання [4].

Таким чином, наявність правових норм у різних нормативних актах не забезпечує належний рівень захисту комерційної таємниці та ноу-хау. Проаналізуємо практику захисту комерційної таємниці. Згідно з дослідженням, вона може бути у двох формах – юрисдикційній і неюрисдикційній.

Юрисдикційна форма захисту є діяльністю уповноважених державних органів щодо захисту порушених прав або оскаржуваних суб'єктивних прав. Суть цієї форми виражається в тому, що суб'єкт господарювання, чие право на комерційну таємницю порушене, звертається за захистом до компетентних державних органів влади або звертається з позовом про захист порушених прав до суду [12, с. 180].

Неюрисдикційна форма захисту комерційної таємниці охоплює собою дії суб'єкта господарювання щодо захисту його права на комерційну таємницю, які здійснюються ним самостійно, без звернення по допомогу до державних або інших компетентних органів. Такими заходами можуть бути: створення окремого відділу служби безпеки підприємства; охорона підприємства; організація пропускового режиму; прийняття правил внутрішнього розпорядку дня, допуску до окремих приміщень; введення таємного діловодства; встановлення порядку користування копіювально-розмножувальною

технікою; встановлення порядку користування криптографічними та іншими законними заходами, метою яких є запобігання незаконному заволодінню і використанню комерційної таємниці і конфіденційної інформації; обрання і призначення осіб, які матимуть доступ до інформації, що становить комерційну таємницю, прийняття правил обробки інформації [12, с. 102].

Аналіз розгляду справ щодо захисту прав на комерційну таємницю та ноу-хау у порядку цивільного та господарського судочинства свідчить про істотну складність відшкодування майнової шкоди та надання доказів, які підтверджують порушення прав на КТ. Здебільшого суди виносять рішення про відсутність достатніх доказів, які би свідчили про порушення прав на комерційну таємницю, ноу-хау. Вказане свідчить про неефективність діючих норм та складність або неможливість захисту прав на комерційну таємницю. Водночас в окремих справах є певний позитивний досвід захисту прав КТ за законодавством про недобросовісну конкуренцію. Зокрема, в рамках кримінального провадження забезпечується збір необхідних доказів порушення прав на КТ та мінімізуються ризики знищення доказів [13, с. 75].

Поняття криміналістичної класифікації незаконного збирання з метою використання або використання відомостей, що становлять комерційну таємницю, є нерозробленим у криміналістиці. Злочинні діяння, передбачені статтями 231 та 232 Кримінального кодексу України, на думку Л. Полуніної, належать до злочинів у сфері недобросовісної конкуренції, які являють собою підгрупу злочинних порушень антимонопольно-конкурентного законодавства. Вони входять до складу більш широкої групи злочинів у сфері господарської діяльності, зокрема, злочинів, пов'язаних з порушенням порядку зайняття господарською діяльністю [14, с. 76].

Аналіз кримінальних проваджень досліджуваної категорії дав можливість встановити, що причини й умови, які сприяють вчиненню незаконного збирання з метою використання відомостей, що становлять комерційну таємницю, зазвичай є:

1) неналежна організація діяльності ланки конфіденційного діловодства суб'єкта господарської діяльності;

2) недоліки, пов'язані з підбором і навчанням кадрів та виховною роботою;

3) відсутність належного контролю за виконанням правил конфіденційного діловодства керівництвом і співробітниками режимного підрозділу;

4) недостатня організація роботи інших служб і відомств, яка перешкоджає виконанню правил конфіденційного діловодства [14, с. 207].

Аналіз правового регулювання прав на комерційну таємницю та судової практики показав, що найбільш дієвими способами захисту прав на ноу-хау і КТ здійснюється в межах неюрисдикційної форми захисту.

Для вирішення проблем захисту комерційної таємниці О. Кравченко у своєму дисертаційному дослідженні пропонує такі заходи, як:

1) закріплення у корпоративних управлінських актах права підприємства на володіння та захист комерційної таємниці;

2) встановлення керівником підприємства переліку відомостей, які підлягають захисту як комерційна таємниця;

3) затвердження типового положення про комерційну таємницю;

4) розроблення інструкції з організації роботи з документами, що містять комерційну таємницю;

5) врахування в типовому трудовому договорі (контракті) умов щодо нерозголошення комерційної таємниці працівником [12 с. 191].

Деяким прогресом у сфері захисту комерційної таємниці шляхом укладення цивільно-правових договорів можна вважати наявність правового регулювання договорів про нерозголошення.

Фундаментом розвитку цифрової економіки є знання та вміння, накопичені фахівцями переважно під час роботи в технологічних компаніях. Водночас, вкладаючи ресурси у розвиток своїх фахівців, компанії прагнуть захиститися від недобросовісного використання отриманих ними знань, вмінь та інформації, що мають комерційну цінність.

Для цього необхідне правове регулювання договорів із найманими працівниками про неконкурування, непереманювання, нерозголошення. Укладення таких договорів дозволить захистити свої нематеріальні активи (знання, вміння, інформацію, клієнтські замовлення тощо).

Укладення договорів з негативними зобов'язаннями працівника є поширеною практикою в більшості розвинених країн світу. Зокрема, у більшості країн-членів Європейського Союзу можливість укладення таких договорів або прямо передбачена законодавством, або закріплена у судовій практиці.

В Україні можливість вчинення договорів з негативними зобов'язаннями передбачена статтями 509 та 611 Цивільного кодексу України. За цими договорами одна зі сторін зобов'язується утримуватись від вчинення певних дій, що власне є основою договорів про неконкуренцію, непереманювання та нерозголошення [15].

За договором про нерозголошення фахівець або інша особа зобов'язується не розголошувати комерційну таємницю та/або іншу конфіденційну інформацію резидента Дія Сіті або стосовно резидента Дія Сіті [16].

Варто відзначити, що сфера дії такої правової норми є вузькою і обмежується за певним колом осіб. Усі інші суб'єкти господарювання, які не є резидентами Дія Сіті, не можуть скористатись повною мірою цим інструментом захисту.

**Висновки.** Положення Директиви (ЄС) 2016/943 Європейського Парламенту та Ради від 8 липня 2016 року щодо захисту нерозкритого ноу-хау та бізнесової інформації (комерційної таємниці) проти їх неправомірного набуття, використання та розкриття чітко передбачають, що комерційна таємниця не є об'єктом права інтелектуальної власності. Тому створена система правової охорони об'єктів інтелектуальної власності не може забезпечити такі ж пра-

вові гарантії для особливого виду інформації – комерційної таємниці і ноу-хау.

Питання правового регулювання такого виду інформації доцільно систематизувати у спеціальному нормативно-правовому акті, наприклад, у Законі України «Про охорону комерційної таємниці та ноу-хау». Така пропозиція є обґрунтованою з урахуванням наявності в національному законодавстві спеціальних законів, які регулюють різні види інформації, наприклад, закони України «Про інформацію», «Про захист персональних даних», «Про доступ до публічної інформації», «Про державну статистику», «Про державну таємницю» та інші.

Нині правове регулювання комерційної таємниці та ноу-хау є в різних нормативно-правових актах, що ускладнює розуміння всіх ознак цього виду інформації. У положеннях Директиви трапляється поняття «бізнес-інформація» та «технологічна інформація». У розробці спеціального Закону «Про захист комерційної таємниці та ноу-хау» необхідно систематизувати всі ознаки так, щоб забезпечувався як законний інтерес у збереженні конфіденційності даних, так і законне очікування, що така конфіденційність буде збережена.

Правовий захист комерційної таємниці та ноу-хау особливо важливий для суб'єктів індустрії інформаційних технологій, оскільки процес розробки технологічних рішень може бути тривалим у часі, до нього можуть долучатись кілька партнерів та інвесторів, тому захист комерційної таємниці і ноу-хау є важливим на всіх етапах розробки.

#### ЛІТЕРАТУРА:

1. Ukraine IT Report 2021: щорічний звіт Асоціації IT "Ukraine". URL: <https://reports.itukraine.org.ua> (дата звернення: 05.09.2022).
2. Directive (EU) 2016/943 of the European Parliament and of the Council of 8 June 2016 on the protection of undisclosed know-how and business information (trade secrets) against their unlawful acquisition, use and disclosure. OJ L 157, 15.6.2016. P. 1–18. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32016L0943> (дата звернення: 05.09.2022).
3. Лічман Т.В. Захист комерційної таємниці у системі економічної безпеки підприємств України у процесі євроінтеграції : дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата економічних наук, спеціальність 21.04.02 «Економічна безпека суб'єктів господарської діяльності». ВНЗ «Університет економіки та права «КРОК», Київ, 2014, 230 с.
4. Цивільний кодекс України від 16.01.2003 № 435-15 (редакція від 01.08.2022). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/435-15> (дата звернення: 05.09.2022).
5. Господарський кодекс України від 16.01.2003 № 436-15 (редакція від 19.08.2022). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/436-15> (дата звернення: 05.09.2022).

6. Матвеев П. Теоретико-правові аспекти охорони та захисту ноу-хау та комерційної таємниці як об'єктів права інтелектуальної власності при інноваційному векторі розвитку економіки. *Європейські перспективи*, 2015. № 2, с. 99–106.

7. Про інформацію: Закон України від 02.10.1992 № 2657-12 (редакція від 15.06.2022). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2657-12> (дата звернення: 05.09.2022).

8. Дубняк М. Доцільність віднесення інформації до нетрадиційних об'єктів інтелектуальної власності. *Створення, охорона, захист і комерціалізація об'єктів права інтелектуальної власності* : матеріали науково-практичної конференції (26 квіт. 2019р. м. Київ) / Упоряд.: Ф.М. Фурашев, С.Ю. Петряєв, В.А. Барбаш. Київ : КПІ ім. Ігоря Сікорського, Вид-во «Політехніка». 2019. С. 41–43.

9. Про державне регулювання у сфері трансферу технологій : Закон України від 14.09.2006 № 143-16 (в редакції від 16.10.2020). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/143-16#Text> (дата звернення: 05.09.2022).

10. Про інвестиційну діяльність : Закон України від 18.09.1991 № 1560-12 (в редакції від 09.06.2022). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1560-12#Text> (дата звернення: 05.09.2022).

11. Податковий кодекс України від 02.12.2010 № 2755-17 (в редакції від 03.09.2022). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2755-17#Text> (дата звернення: 05.09.2022).

12. Кравченко О.М. Адміністративно-правові засади охорони комерційної таємниці в Україні : дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук, спеціальність : 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право». Академія праці, соціальних відносин і туризму Федерації професійних спілок України, Науково-дослідний інститут інформатики і права Національної академії правових наук України, Київ, 2019. 252 с.

13. Капіца Ю.М. Захист прав на комерційну таємницю та ноу-хау в Україні у світлі імплементації директиви (ЄС) 2016/943 та практики застосування. *Інформація і право* 2021. № 4(39), с. 70–79.

14. Полуніна Л.В. Методика розслідування незаконного збирання з метою використання або використання відомостей, що становлять комерційну або банківську таємницю : дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук, спеціальність : 12.00.09 «Кримінальний процес та криміналістика; судова експертиза; оперативно-розшукова діяльність». Університет сучасних знань, Університет державної фіскальної служби України, Ірпінь, 2021.

15. Пояснювальна записка до проекту Закону України «Про стимулювання розвитку цифрової економіки в Україні» № 4303 від 02.11.2020. URL: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_2?pf3516=4303&skl=10](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_2?pf3516=4303&skl=10) (дата звернення: 05.09.2022).

16. Про стимулювання розвитку цифрової економіки України : Закон України № 1667-IX від 15.07.2021. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/1667-20> (дата звернення: 05.09.2022).

УДК 342.565.2

DOI <https://doi.org/10.51989/NUL.2022.6.1.17>

## ПОРЯДОК ФОРМУВАННЯ ОРГАНІВ КОНСТИТУЦІЙНОГО КОНТРОЛЮ В ДЕРЖАВАХ-ЧЛЕНАХ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ: У ФОКУСІ КОМПАРАТИВІЗМУ

**Захарченко Петро Павлович,**

доктор юридичних наук,  
професор кафедри теорії та історії держави та права  
Інституту права Київського національного університету  
імені Тараса Шевченка



**Мірошніченко Марія Іванівна,**

доктор юридичних наук,  
професор кафедри теорії та історії держави та права  
Інституту права Київського національного університету  
імені Тараса Шевченка



*У межах пропонованої статті досліджується порядок формування органів конституційного контролю в рамках держав-членів Європейського Союзу крізь призму порівняння. За основою були взяті конституційні норми щодо формування судів конституційної юрисдикції таких держав-членів Європейського Союзу, як Іспанія, Італія, Німеччина, Португалія, Франція, тобто тих країн, які відіграють провідну роль у системі європейської інтеграції.*

*Процес формування органів конституційного контролю в державах-членах Європейського Союзу спрямований на уникнення зовнішнього контролю над конституційним судом та має на меті сформувати неупередженість самих суддів стосовно всіх інших факторів, окрім завдань, що стоять перед ними.*

*Метою дослідження є аналіз наявних видів формування складу конституційного суду в європейських країнах та дослідження ролі владних і політичних суб'єктів у формуванні конституційного суду. Автори дійшли згоди щодо порядку формування конституційних судів у державах-членах ЄС і відповідно до змісту публікації поділили їх на чотири групи за ознакою суб'єктів формування.*

*Автори проводять розмежування і між рівнем повноважень конституційних судів у аналізованих конституціях держав-членів ЄС і на цьому тлі демонструють їхні відмінності. Серед них виділяють конституції держав Східної Європи, в яких орган конституційного контролю є одним із найважливіших державних та політичних інститутів, оскільки має право тлумачити конституцію, здійснювати контроль за відповідністю нормативно-правових актів конституції країни, вирішувати спори про конституційність діяльності політичних партій чи інших громадських об'єднань, ухвалювати рішення щодо проведення процедури імпічменту.*

*У висновках зазначається, що провідним у процесі формування суддівського корпусу в державах-членах ЄС залишається фактор врахування високих професійних стандартів та стандартів особистої поведінки кандидатів на посади.*

**Ключові слова:** конституційний суд, конституційний контроль, порядок формування конституційного суду, держави-члени Європейського Союзу, конституція.

**Zakharchenko Petro, Miroshnychenko Maria. The procedure for the formation of constitutional control bodies in the member states of the European Union: the focus of comparativism**

*Within the framework of the proposed article, the order of formation of constitutional control bodies within the framework of the member states of the European Union is investigated through the prism of comparison. The constitutional norms regarding the formation of courts of constitutional jurisdiction of such member states of the European Union as Spain, Italy, Germany, Portugal, France, that is, those countries that play a leading role in the system of European integration, were taken as a basis. The process of forming constitutional control bodies in the member states of the European Union is aimed at avoiding external control over the constitutional court and aims to form the impartiality of the judges themselves in relation to all factors other than the tasks facing them. The purpose of the study is to analyze the existing types of composition of the constitutional court in European countries and to study the role of powerful and political subjects in the formation of the constitutional court. The authors reached an agreement on the procedure for the formation of constitutional courts in the EU member states and, in accordance with the content of the publication, divided them into four groups based on the subjects of formation. The authors distinguish between the level of powers of the constitutional courts in the analyzed constitutions of the EU member states and demonstrate their differences against this background. Among them are the constitutions of Eastern European states, in which the body of constitutional control is one of the most important state and political institutions, as it has the right to interpret the constitution, exercise control over the conformity of normative legal acts of the country's constitution, and resolve disputes about the constitutionality of the activities of political parties or other public bodies, unions, to make decisions regarding impeachment proceedings. In the conclusions, it is noted that the leading factor in the formation of the judicial corps in the EU member states is the consideration of high professional standards and standards of personal behavior of candidates for positions.*

**Key words:** constitutional court, constitutional control, order of formation of the constitutional court, member states of the European Union, constitution.

Стабільністю та злагодженістю функціонування механізму держави, запобіжником від її узурпації окремими гілками влади, що невіддільно існують від приписів конституції, є ефективна організація органів конституційного контролю. Гарантією їхньої якості у державах-членах Європейського Союзу (ЄС), що нині стали орієнтиром для української конституційної теорії та практики, є високопрофесійний, стійкий до корупційних схем, незалежний від політичних, фінансових чи інших впливів суддівський корпус органів конституційного контролю. У зв'язку з нещодавнім наданням Україні статусу кандидата до членства в ЄС маємо намір актуалізувати проблему порядку формування інститутів конституційної юстиції в окремих державах-членах європейського співтовариства.

Під порядком формування органів конституційного контролю дослідники розуміють діяльність органів, що здійснюють формування інституції; процедуру дій вказаних органів; вимоги, що висуваються до кандидатів на посади суддів; фактичне призначення суддів на посади; гарантії забезпечення діяльності суддів;

організаційно-правові форми діяльності тощо [1, с. 28].

Відповідно до положень основних законів конституційні суди відрізняються один від одного кількісним складом суду, строком повноваження суддів, способом їх утворення та повноваженнями.

За способом формування конституційні суди держав-членів ЄС пропонуємо розділити на чотири групи:

– країни, де судді вибираються єдиною палатою парламенту (Естонія, Угорщина, Латвія, Ліхтенштейн, Литва, Португалія, Словенія). Так, в Угорщині судді конституційного суду вибираються Державними зборами за поданням спеціальних комісій, що складаються з членів партійних фракцій, що шляхом виборів увійшли до парламенту. У Німеччині по вісім членів федерального Конституційного Суду вибираються бундестагом і бундесратом, а члени конституційних судів земель – ландтагами. Інший конкретний приклад – Португалія, де 10 із 13 суддів вибираються Парламентом, а троє суддів, що залишилися, – вибраними першими 10 суддями. Це є елементом «самоформування» суду.



У Хорватії судді вибираються нижньою палатою за поданням верхньої. У Польщі – нижньою палатою;

– країни, у яких склад суду формується главою держави разом з парламентом. До них належить, наприклад, Румунія, де третину суддів призначає Палата депутатів, третину – Сенат, третину – Президент. У Словаччині судді призначаються Президентом Республіки за поданням Національних зборів, а у Чехії глава держави призначає суддів за згодою Сенату;

– країни, у яких формування складу конституційних судів здійснюється трьома гілками влади. Так, у Болгарії третину суду вибирають Народні Збори, третину призначає Президент, ще третина вибирається загальними зборами Верховного касаційного суду та Верховного адміністративного суду. До країн з таким способом обрання конституційних судів належать Італія, Франція, Чехія;

– країни, у яких склад конституційного суду формується шляхом формального затвердження главою держави кандидатур суддів, поданих органом виконавчої влади. Такий спосіб формування здебільшого притаманний скандинавським державам, які належать до системи «загального права». У Данії, Ісландії та Норвегії глава держави призначає суддів на підставі подання міністра юстиції. У Данії Верховний Суд, що має повноваження на здійснення конституційної перевірки, має де-факто право на накладення «вето» щодо призначень суддів. У Фінляндії відповідний суд пропонує кандидатури, після чого Президент Республіки проводить консультації із міністром юстиції та Радою міністрів і лише тоді призначає нових суддів. У Швеції уряд призначає суддів на підставі пропозиції, а не подання, міністра юстиції.

За наданими їм повноваженнями суди також мають відмінності між собою, хоча у більшості держав-членів ЄС вони схожі. До таких держав належать Болгарія, Польща, Чехія, Словаччина, в яких орган конституційного контролю є одним із найважливіших державних та політичних інститутів, оскільки має право тлумачити конституцію, здійснювати контроль за відповідністю нормативно-правових актів конституції країни, вирішувати спори про

конституційність діяльності політичних партій чи інших громадських об'єднань, ухвалювати рішення щодо проведення процедури імпичменту. Конституційна палата Румунії, крім того, стежить за конституційністю законів до їх промульгації та перевіряє виконання умов для реалізації громадянами права законодавчої ініціативи. Дещо вужчими є повноваження Конституційного Суду Угорської Республіки, основною функцією якого є перевірка конституційності правових норм та вирішення питання про позбавлення Президента Республіки посадових повноважень.

До повноважень Конституційного суду Іспанії, що складається із 17 регіональних автономних громад, належать такі питання, як:

– клопотання про неконституційність нормативних актів (проводиться на запит прем'єрміністра, омбудсмена, 50 депутатів Конгресу або 50 сенаторів, органів виконавчої та законодавчої влади автономних об'єднань);

– скарги в порядку процедури ампаро спрямовані на захист порушених основних прав та громадянських свобод (може звернутися будь-яка фізична чи юридична особа, чиї права та законні інтереси були порушені, а також омбудсмен чи прокурор на захист невизначеного кола осіб);

– спори щодо компетенції між державою загалом та автономними самоврядними громадами;

– спори між автономними самоврядними громадами;

– спори між органами державної влади;

– перевіряє конституційність положень міжнародного договору, що підлягає ратифікації;

– перевіряє порядок призначення членів конституційного суду [2].

Попри те, що Конституція Іспанії 1978 р. визнає форму адміністративного устрою країни унітарною, проте фактично вона має у своєму складі низку автономних самоврядних громад, суперечки між якими покликаний вирішувати конституційний суд.

Згідно зі ст. 225 ч. 2 до компетенції Конституційного суду Португалії входить також:

– підтвердження втрати поста президента;

– виконання судового рішення в останній інстанції на предмет правильності і дійсності актів виборчого процесу;

– посвідчення законності діяльності політичних партій;

– попередній нагляд за конституційністю та законністю референдумів і безпосередніх консультацій з виборцями на місцевому рівні [3].

Ст. 134 Конституції Італії до компетенції Конституційного суду відносить:

– спори про конституційність законів і актів держави та областей, що мають силу закону;

– спори про компетенцію між різними органами влади держави, а також між державою і областями та між однією областю й іншою;

– звинувачення, висунуті проти президента республіки [4].

Кількісний склад судів конституційного нагляду коливається у різних країнах і залежить від території держави, завдань, які він покликаний виконувати, структури, специфіки держави, в якій він створюється, та інші обставини. Загалом у державах-членах ЄС кількість суддів конституційного суду коливається від 3 (Мальта), 4 (Андорра). Що ж до інших країн, то, скажімо, в Естонії їх 5, у Румунії – 9, у Болгарії, Іспанії та Бельгії – 12, Угорщині, Італії, Польщі, Чехії – 15, ФРН – 16.

У Королівстві Данія вищим судом у єдиній триступеневій системі судів є Верховний суд, до складу якого входять 18 суддів на чолі з головою. Усіх суддів призначає монарх за поданням міністра юстиції [5, с. 311–312]. Останні, як і в бельгійському Конституційному (Арбітражному) суді, обіймають посади безстроково. У Королівстві Бельгія також усіх суддів призначає монарх, хоча його роль як глави держави обмежена виключно представницькими функціями.

У Швеції також у триступеневій системі судів загальної юрисдикції вищим визнається Верховний суд (18 осіб), який довільно призначає уряд.

По-різному відбувається заміщення посад у тих країнах, де функції конституційного контролю покладені на вищий суд загальної юрисдикції або на його спеціальну палату (колегію). Так, у Естонії

голову Вищого (державного) суду призначає парламент за поданням президента. Інші члени суду також призначаються парламентом, але за поданням призначеного голови суду. 17 суддів обіймають посаду безстроково.

У Австрії до складу суду входять голова, заступник, 12 суддів, а також шість так званих резервних суддів. Голову, його заступника, 6 постійних і 3 резервних безстроково призначає президент за поданням уряду. Інших – президент за поданням парламенту. Працюють до досягнення 70 років.

Конституційний суд ФРН складається із 16 суддів, яких порівну вибирає бундестаг і бундесрат на 12-річний термін без права бути призначеним вдруге. За неформальною угодою кожна із політичних партій, що увійшли до парламенту, може розраховувати на пропорційне представництво в конституційному суді.

У процедурі виборів суддів бундестагом і бундесратом – вищими органами федерації – проявляється особлива значущість конституційного судочинства Німеччини. Федеральний Конституційний суд, крім того, має завдання контролювати законодавця і вирішувати спори у межах федерації. Саме тому судді й вибираються вищим демократично вибраним конституційним органом, який представляє всі землі Німеччини на рівні федерації.

Особливість Конституційного суду ФРН полягає в тому, що він складається із двох Сенатів (палат) з однаковою кількістю суддів (по 8 у кожній). Президент та віцепрезидент Федерального Конституційного суду (ФКС) мають належати до різних палат. Обидва Сенати рівноправні, кожен із них окремо вважається Федеральним Конституційним Судом. Основну частину рішень з конституційного контролю ухвалює Перший Сенат, а у спорах щодо повноважень Сенатів – Колегія суддів.

Сенати позбавлені права контролю рішень один одного. У разі, коли один Сенат не погоджується із правовою позицією іншого, то рішення ухвалює Пленум у складі всіх суддів Федерального Конституційного суду. До компетенції Пленуму входить також ухвалення рішень щодо звільнення суддів ФКС з посад або їхнього виходу на пенсію.

Суддів у Німеччині вибирають терміном на 12 років. Віковий ценз становить 68 років. Для гарантування їхньої незалежності повторне обрання не допускається [6, с. 109–111].

Федеральний Конституційний суд як судовий орган посідає особливе місце у судовій системі Німеччини. На відміну від інших судів, він не входить до загальної судової системи країни.

Двопалатна система організації роботи конституційного суду існує в Іспанії, де працює 12 суддів. Усі вони призначаються королем за поданням: по 4 від кожної палати парламенту – генеральних кортесів Іспанії (Конгрес депутатів і Сенат), два кандидати за пропозицією уряду, два – за пропозицією судової адміністрації (генеральної ради судової влади).

На посаду судді конституційного суду можуть бути призначені лише громадяни Іспанії з юридичною освітою, досвідом роботи суддями чи прокурорами, або ті, хто викладає у вузах, є державними службовцями, а також авторитетні юристи, що мають не менше 15 років юридичної практики. Судді призначаються на 9 років, з персональним оновленням на третину кожні 3 роки. Голова суду призначається королем також на 3 роки за поданням самого суду.

Членство в Конституційному суді Іспанії несумісне:

- з будь-яким представницьким мандатом;
- з політичними чи адміністративними посадами;
- зі здійсненням керівництва в політичних партіях, профспілках або роботою в них;
- зі здійсненням судових або прокурорських функцій і іншої професійної або комерційної діяльності. На них також поширюються всі правила, що забороняють сумісництво, передбачене для інших представників судової влади [2].

В Італії особливе значення має вимога, що стосується належності до вищої категорії, наявність високої академічної кваліфікації та тривалого професійного досвіду. Судді, як правило, призначаються після досягнення 50 років [8, с. 26]. Діяльність члена суду несумісна з обов'язками депутата парламенту чи обласної ради, а також з участю

в роботі громадських організацій та політичних партій (ст. 135 Конституції Італії).

Конституційний суд функціонує у складі 15 суддів – по 5 призначає президент, парламент і інші вищі суди. В разі розгляду звинувачення проти президента, окрім суддів конституційного суду, беруть участь 16 осіб, вибраних парламентом за жеребом. Судді призначаються лише один раз на 9 років. Голову конституційного суду терміном на три роки вибирають самі судді.

У Литві існує вимога про наявність у кандидата на суддю високих моральних якостей та бездоганної репутації (ст. 103 Конституції Литовської Республіки). У ст. 147 Конституції Болгарії також зазначено, що суддями конституційного суду вибираються юристи з високими професійними і моральними якостями.

У конституціях окремих держав встановлюються додаткові вимоги. Так, відповідно до ст. 1 конституції Бельгії за формою державно-територіального устрою є федеральною державою, що складається із співтовариств і регіонів. Співтовариства будуються за культурно-лінгвістичним принципом, а регіони – за мовно-територіальним. Бельгія включає 3 співтовариства: Французьке, Фламандське і Німецькомовне і 4 регіони: Валлонський, Фламандський, Брюссельський (двомовний) і Німецькомовний. Перехід від унітарного до федерального устрою в Бельгії відбувся 1 січня 1989 р. у зв'язку з багаторічним конфліктом між двома основними національностями – фламандцями і франкомовними валлонами. Тому у країні існує вимога, аби 6 членів конституційного суду належали до голландської мовної групи, 6 – до французької, 1 – до німецької. Кожна мовна група має включати по три судді з юридичною освітою і по три судді з п'ятирічним досвідом роботи в парламенті [7].

У Португалії десять суддів конституційного суду призначаються парламентом, а ще трьох кооптують призначені судді. Термін повноважень – 9 років, але дозволяється повторне призначення на відповідні посади. Голова суду вибирається самими суддями.

На Мальті всіх (3) суддів безтерміново призначає президент за поданням прем'єрміністра. Після досягнення 65 років вони йдуть у відставку.

Максимальний вік суддів судів, які здійснюють конституційне правосуддя, варіюється: 65 років (Мальта, Туреччина), 67 років (Фінляндія, Швеція), 68 років (ФРН), 70 років (Австрія, Бельгія, Данія, Угорщина, Ісландія, Ірландія, Латвія, Норвегія). Відсутні вікові обмеження в Болгарії, Чехії, Франції, Італії, Ліхтенштейні, Литві, Польщі, Португалії, Румунії, Словаччині, Словенії, Іспанії. В Естонії судді можуть залишатися на посаді до 5 років після досягнення ними пенсійного віку.

У конституціях держав останньої хвилі, приєднаних до ЄС, відзначається різноманітністю кількісний склад конституційного суду. В Латвії до його складу входить 7 суддів, у Литві, Румунії і Словенії – 9, в Угорщині – 11, у Болгарії – 12, у Словаччині, Хорватії – 13, у Чехії – 15.

Різними визначені терміни повноважень суддів Конституційного суду: в Болгарії, Угорщині, Литві, Польщі, Румунії, Словенії – 9 років, в Латвії і Чехії – 10, у Словаччині – 12.

У Болгарії, Литві і Румунії склад конституційного суду оновлюється частково через кожні три роки, чим забезпечується спадковість у діяльності цього органу.

Певні особливості притаманні порядку формування органу спеціалізованого конституційного контролю в умовах французької моделі. У Франції президент і голови палат парламенту призначають по три члени Конституційної ради терміном на 9 років. При цьому кожні 3 роки відбувається ротація по одному члену ради. До складу Конституційної ради довічно входять колишні президенти країни.

Судді конституційного суду в державах-членах ЄС забезпечуються імунітетними правами, які спрямовані на захист судді від тиску, що здійснюється шляхом необґрунтованих звинувачень, висуваються проти нього з метою здійснення впливу на прийняття ним рішення. Одночасно від суддів закон вимагає дотримання дуже високих професійних стандартів, а також стандартів особистої поведінки.

У окремих конституціях держав-членів ЄС існують норми, які вказують на високий правовий статус суддів конституційного суду. У Хорватії та Болгарії вони прирівнюються до депутатів парламенту, що свід-

чить про рівень правової охорони їхньої діяльності. Привілеї та імунітети надаються суддям не для їхньої особистої вигоди, а з метою безпечного виконання ними своїх функцій. Лише суд у пленарному засіданні уповноважений відмовляти у наданні суддям імунітету, що є не тільки його правом, але й обов'язком у всіх випадках коли, на його думку, імунітет зашкодить інтересам справедливості та правосуддя. Більшість судів зберігають, принаймні, частковий імунітет членів суду, що виконує функції конституційного правосуддя, від звинувачення (Болгарія, Хорватія, Литва, Польща, Португалія, Румунія, Словаччина), крім тих випадків, коли суддя був затриманий на місці злочину (Угорщина, Італія, Польща, Словенія), або тих випадків, коли злочин тягне за собою покарання, пов'язане з ув'язненням (Словенія).

Повний імунітет суддів від кримінального переслідування та цивільних позовів також існує в окремих країнах (Естонія, Латвія, Литва). У Литві, наприклад, повний імунітет надано суддям тільки на період війни чи надзвичайної ситуації. У Румунії судді конституційного суду не можуть відповідати за думки, висловлені ними у ході виконання судових функцій, та за голосування під час ухвалення рішення. Крім того, вони користуються імунітетом від кримінального переслідування, включаючи звичайні правопорушення. У Бельгії, ФРН, Швеції відсутній імунітет для суддів конституційного суду від кримінального переслідування.

Судовий імунітет, як правило, застосовується самими судами (Болгарія, Хорватія, Угорщина, Італія, Литва, Польща, Португалія, Словаччина), іноді лише за запитом генерального атторнея, тобто одного із вищих посадовців юстиції (Болгарія, Литва). До інших органів влади, що мають повноваження на відкликання суддівського імунітету, належать органи, що призначають члена суду, наприклад, канцлер з питань права за згодою парламентської більшості (Естонія), верхня палата парламенту (Чехія), єдина палата парламенту (Латвія, Словенія), президент чи постійне бюро нижньої палати сенату, які призначали суддю, що підлягає відставці, і тільки за запитом генерального атторнея (Румунія).

У деяких конституціях та спеціальних конституційних законах держав-членів ЄС відсутні норми, що регулюють недоторканність суддів конституційної юрисдикції (Австрія, Фінляндія, Франція, Ісландія, Ліхтенштейн, Мальта, Норвегія, Швеція). У Норвегії судді підсудні звичайним судам, тоді як у інших державах-членах ЄС кримінальні справи стосовно членів конституційного суду слухає Верховний суд (Литва, Іспанія). У Бельгії судді, що здійснюють конституційне правосуддя, користуються тими самими привілеями, що й члени інших судів. Всі вони у першій і останній інстанції підсудні Апеляційному Суду. У Швеції кримінальний процес щодо членів Верховного Суду та членів Вищого Адміністративного Суду за правопорушення, вчинені суддями, мають бути передані на розгляд Верховного Суду парламентським омбудсменом чи канцлером юстиції. В Норвегії такі справи роз-

глядаються особливим судом з питань імпичменту, котрий ухвалює рішення щодо суддів Верховного Суду у першій і останній інстанції [9].

Отже, способи формування органів конституційного контролю в державах-членах ЄС не є уніфікованими, адже кожен із них є результатом пошуку такого механізму, який має на меті ліквідувати чи, принаймні, мінімізувати вплив на діяльність конституційних судів органів державної влади чи окремих посадових осіб. Кількісний склад органу конституційної юстиції визначається насамперед географічними масштабами держави, чисельністю її населення, формою правління, національними правовими традиціями тощо. Однак фактор дотримання високих професійних стандартів та стандартів особистої поведінки є ключовим у процесі формування суддівського корпусу інституту конституційного контролю в державах-членах ЄС.

#### ЛІТЕРАТУРА:

1. Бондаренко Б. Формування складу конституційного суду як складник механізму забезпечення його незалежності. *Український часопис конституційного права*. 2020. № 1. С. 26–35.
2. Конституція Королівства Іспанія. URL: <https://legalns.com/download/books/cons/spain.pdf> (дата звернення: 10.09.2022).
3. Конституція Португалії. URL: <https://legalns.com/> (дата звернення: 10.09.2022).
4. Конституція Італії. URL: <https://legalns.com/download/books/cons/italy.pdf> (дата звернення: 14.09.2022).
5. Шаповал В.М. Конституційне право зарубіжних країн. Академічний курс : підручник. Київ : Юрінком Інтер, 2014. 464 с.
6. Паславська Н. Організація діяльності Федерального Конституційного суду Федеративної Республіки Німеччина. *Вісник Львівського університету. Серія «Юридична»*. 2014. Випуск 59. С. 108–113.
7. Конституція Бельгії. URL: <https://legalns.com/download/books/cons/belgium.pdf> (дата звернення: 14.09.2022).
8. Омелян С.Б. Забезпечення конституційного правосуддя у демократичних державах із європейською моделлю конституційного контролю. *Право і суспільство*. 2016. № 1. Ч. 2. С. 24–28.
9. Европейская комиссия за демократию через право (Венецианская комиссия). Состав конституционных судов. С. 19–20. URL: [file:///C:/Documents20and20Settings/u001/document\(1\).pdf](file:///C:/Documents20and20Settings/u001/document(1).pdf) (дата звернення: 4–5 січня 2022).

## ГАРАНТІЯ СОРОКАГОДИННОГО РОБОЧОГО ТИЖНЯ В УМОВАХ ЄВРОІНТЕГРАЦІЇ ПІД ЧАС ВІЙНИ В УКРАЇНІ

**Зварич Роман Васильович,**

кандидат історичних наук, магістр права, юрист,  
викладач юридичних дисциплін Коломийського економіко-правового  
фахового коледжу  
Державного торговельно-економічного університету



Статтю присвячено правовому аналізу гарантій сорокагодинного робочого часу, відображених у нормах Міжнародної організації праці, директиві 2003/88/ЄС та інших документах. Висвітлено конституційні засади гарантування сорокагодинного робочого часу в Україні, що конкретизовано у Кодексі законів про працю України. Встановлено, що Закон України «Про організацію трудових відносин в умовах воєнного стану» у частині міжнародної і конституційної гарантії максимальної тривалості робочого часу неправомірно обмежує права працівників, застосовуючи 60 годин на тиждень для окремих категорій працівників, яких не визначено у законодавстві Європейського Союзу. Зазначено, що директивою 2003/88/ЄС допускається відступ від встановлення гарантії максимальної тривалості у вигляді сорока восьми годин на тиждень, якщо в інших документах Європейського Союзу містяться спеціальні вимоги щодо організації робочого часу окремих професій та професійної діяльності. Зокрема, максимальна тривалість робочого часу може бути збільшена для моряків і відповідно до директиви 2002/15/ЄС для осіб, які виконують автомобільні перевезення із дотриманням відповідних вимог розподілення робочого часу в межах конкретного календарного періоду.

Наведено правові підстави дотримання трудових прав працівників про гарантування максимальної тривалості робочого часу, висвітлених в Угоді про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами членами – з іншої, у частині утвердження верховенства права. Представлено звіт Кабінету Міністрів України щодо імплементації Угоди про асоціацію з Європейським Союзом на прикладі Генеральної угоди про регулювання основних принципів і норм реалізації соціально-економічної політики і трудових відносин в Україні на 2019–2021 рр. Наголошено, що доцільно звернутися до вивчення досвіду Фінляндської Республіки та Королівства Швеція щодо гарантування сорокагодинного робочого часу для працівників, оскільки саме в цих державах-учасницях Європейського Союзу наявні однакові умови національного законодавства про максимальний робочий час.

**Ключові слова:** Міжнародна організація праці, Європейський Союз, директива 2003/88/ЄС, здоров'я, безпека, воєнний стан, робочий час, сорок вісім годин, вісім годин.

### **Zvarych Roman. Guarantee of forty-hour week in the conditions of European integration during war in Ukraine**

The article is devoted to a legal analysis of the forty-hour working time guarantees reflected in the norms of the International Labor Organization, directive 2003/88/EC and other documents. The constitutional principles of guaranteeing a forty-hour working time in Ukraine, which are specified in the Code of Labor Laws of Ukraine, are highlighted. It has been established that the Law of Ukraine "On the Organization of Labor Relations in Martial Law" in the part of the international and constitutional guarantee of the maximum duration of working hours unlawfully limits the rights of employees, applying 60 hours per week for certain categories of employees, which are not defined in the legislation of the European Union. It is noted that Directive 2003/88/EC allows a derogation from the establishment of a maximum duration guarantee of forty-eight hours per week, if other European Union documents contain special requirements regarding the organization of working hours of certain professions and professional activities. In particular, the maximum duration of working hours can be increased for seafarers

and, in accordance with Directive 2002/15/EC, for persons performing road transport, subject to the relevant requirements for the distribution of working hours within a specific calendar period.

The legal grounds for observing the labor rights of employees to guarantee the maximum duration of working hours, highlighted in the Association Agreement between Ukraine, on the one hand, and the European Union, the European Atomic Energy Community and their member states, on the other, in terms of establishing the rule of law, are given. The report of the Cabinet of Ministers of Ukraine on the implementation of the Association Agreement with the European Union on the example of the General Agreement on the Regulation of the Basic Principles and Norms of the Implementation of Socio-Economic Policy and Labor Relations in Ukraine for 2019–2021 was presented. It was emphasized that it is expedient to refer to the experience of the Republic of Finland and the Kingdom of Sweden regarding the guarantee of a forty-hour working time for employees, since it is precisely in these member states of the European Union that the same conditions of national legislation on maximum working hours exist.

**Key words:** International Labour Organization, European Union, Directive 2003/88/EC, health, safety, martial law, working hours, forty-eight hours, eight hours.

27 червня 2014 р. між Україною та Європейським Союзом було підписано Угоду про асоціацію (далі – Угода), ратифіковану Верховною Радою України 16 вересня 2014 р. [1]. Це доленосне рішення далось українцям дорогою ціною: побиттям студентів у Києві, смерті Небесної сотні, окупацією частини суверенної і незалежної території України, що призвело до введення воєнного стану в нашій державі. Проте цивілізаційний вибір України було зроблено давно, ще з 1990-х рр., з моменту відновлення незалежності України. Так, Україна стала членом Європейського банку реконструкції і розвитку на підставі Указу Президента України від 14 липня 1992 р. № 379/92 [2], а вже 14 червня 1994 р. було укладено Угоду про партнерство і співробітництво між Україною і Європейським Співтовариством та їх державами-членами, ратифіковану Верховною Радою України 10 листопада 1994 р. (втратила чинність) [3]. Програма інтеграції України до Європейського Союзу визначена ще 14 вересня 2000 р. Указом Президента України № 1072/2000 [4]. Законом України «Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу» від 18 липня 2004 р. № 1629-IV [5] було визначено програмові напрями еволюції українського законодавства в напрямі імплементації правових норм Європейського Союзу. Щодо угод на рівні органів виконавчої влади України та Європейського Союзу, зокрема центральних органів виконавчої влади, то вони уклалися ще за часів входження нашої держави до складу

тоталітарної системи державного управління Радянського Союзу [6]. Отже, говорити про те, що Україна вибрала європейський шлях розвитку у 2014 р. є юридично необґрунтованим. Угода про асоціацію з Європейським Союзом є тією дорожньою картою, яку визначив Український народ своїм прагненням до інтеграції у європейське суспільство.

Відповідно до ст. 14 Угоди в рамках співробітництва у сфері свободи та безпеки Сторони надають особливого значення утвердженню верховенства права та укріпленню інституцій усіх рівнів у сфері управління загалом. Співробітництво у сфері свободи буде відбуватися на основі принципу поваги до прав людини та основоположних свобод. У контексті визначення поняття «свобода» варто зазначити конституційний принцип свободи праці, який інтегрується з конституційними принципами права на відпочинок та максимальної тривалості робочого часу. В обмеженні робочого часу, забезпеченні права на відпочинок зацікавлений передусім працівник, і в цьому виявляється об'єктивна закономірність. Тривалість робочого часу як антипод часу, що знаходиться у вільному розпорядженні, завжди обмежувалася законодавством, і залучення до праці за його межами має винятковий характер. Життя людини протікає у часі, він швидкоплинний, людина має право на власний розсуд розпоряджатися своїм часом як життєвою цінністю. Вільний час необхідний людині не тільки для відновлення затрачених у процесі праці сил, а й для багатьох інших цілей [7, с. 44].

На підставі ч. 3 ст. 291 Угоди сторони підтверджують своє зобов'язання щодо ефективного виконання основоположних та пріоритетних конвенцій Міжнародної організації праці (далі – МОП), які вони ратифікували, та Декларації МОП стосовно основних принципів та прав у світі праці 1998 р. [8]. Сторони також розглядають питання про ратифікацію та імплементацію інших конвенцій МОП, які класифікуються МОП як такі, що відповідають сучасним вимогам.

Також Міжнародна конференція праці нагадує, що, вільно вступаючи до МОП, усі її члени підтримали принципи та права, закріплені у Статуті та Філадельфійській декларації, і взяли на себе зобов'язання добиватися реалізації усіх цілей Організації, використовуючи для цього всі наявні у їхньому розпорядженні засоби з повним врахуванням притаманних їм особливостей. Всі члени Організації, навіть ті, які не ратифікували вказані Конвенції, мають зобов'язання, що випливають уже із самого факту їхнього членства в Організації, дотримуватися, зміцнювати та реалізовувати добросовісно та відповідно до Статуту принципи, що стосуються основних прав, які є предметом цих Конвенцій.

Таким чином, європейське співтовариство визнає пріоритет застосування міжнародних норм МОП як структурного підрозділу ООН.

Відповідно до урядових звітів про виконання Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом за 2015–2020 [9] визначається стан євроінтеграційної діяльності у частині соціальної політики та трудових відносин. Зокрема, у травні 2019 р. підписано Генеральну угоду про регулювання основних принципів і норм реалізації соціально-економічної політики і трудових відносин в Україні на 2019–2021 рр. [10], дію якої продовжено. У порядку, передбаченому п. 3.5 Генеральної угоди, Сторони домовилися протягом дії Угоди спільно напрацювати та запровадити механізми економічної мотивації роботодавців і працівників до більш безпечного виконання робіт, покращення умов праці та мінімізації ризиків від впливу виробничих факторів на життя та здоров'я. Колективною угодою на національному рівні передбачено, що в Україні повинні запроваджуватися

механізми більш безпечних умов виконання трудових обов'язків, покращення цих умов та повинно здійснюватися максимальне виключення негативного впливу на життя та здоров'я працівників.

Згідно з Конвенцією МОП «Про скорочення робочого часу до сорока годин на тиждень» від 22 червня 1935 р. № 47, ратифікованою Україною 9 червня 1956 р. [11], кожний член МОП, що ратифікував цю Конвенцію, заявляє про схвалення принципу сорокагодинного робочого тижня, застосованого таким чином, щоб не спричинити зниження рівня життя працівників (п. а) ч. 1 ст. 1). З метою імплементації міжнародних правових норм у сфері праці Конституцією України [12] визначається, що максимальна тривалість робочого часу визначається законом (ч. 3 ст. 45). Конкретизуючи конституційні положення, Кодекс законів про працю України [13] (далі – КЗПП України) закріплює, що нормальна тривалість робочого часу не може перевищувати 40 годин на тиждень (ч. 1 ст. 50). Проте внаслідок запровадження правового режиму воєнного стану Верховною Радою України було прийнято Закон України «Про організацію трудових відносин в умовах воєнного стану» [14] (далі – Закон), який всупереч національному законодавству України збільшив максимальну норму тривалості робочого часу до 60 годин на тиждень. Останні внесені зміни, які послаблюють такі неконституційні обмеження, дискримінують працівників за професійною ознакою.

В Україні основним документом у сфері організації робочого часу залишається Конвенція МОП № 47 про скорочення робочого часу до сорока годин на тиждень, яка більшістю держав-учасниць Європейського Союзу не ратифікована, окрім Фінляндської Республіки і Королівства Швеція. З огляду на міжнародні зобов'язання в Українській державі гарантія максимальної тривалості робочого часу носить більш гуманний характер. Крім того, директивою 2003/88/ЄС передбачено гарантію восьмигодинного робочого дня тільки для нічних працівників.

Крім того, директива 2003/88/ЄС Європейського парламенту і Ради Європейського Союзу базується на тому принципі, що покращення безпеки та здоров'я пра-



цівників на роботі є метою, яку не слід підпорядковувати суто економічним міркуванням. Вона передбачає, що всі працівники у Співтоваристві повинні мати достатні періоди відпочинку й отримувати мінімальні щоденні, щотижневі та щорічні періоди відпочинку і достатні перерви, а також установлює максимальну тривалість щотижневого робочого часу [15].

Також згідно з указаною директивою 2003/88/ЄС у повному обсязі застосовуються положення директиви Ради 89/391/ЄЕС від 12 червня 1989 р. про здійснення заходів щодо покращення безпеки й охорони здоров'я працівників на робочому місці [16]. Водночас Наказ Міністерства охорони здоров'я «Про затвердження Державних санітарних норм та правил «Гігієнічна класифікація праці за показниками шкідливості та небезпечності факторів виробничого середовища, важкості та напруженості трудового процесу» від 8 квітня 2014 р. № 248 встановлює, що до складних випадків умов праці працівників належать особливі форми організації робіт (тривалість зміни більше 8 або 9 годин) [17]. Таким чином, норма Закону 60 годин на тиждень не відповідає вже правовим нормам Європейського Союзу.

Навіть відповідно до ст. 6(b) директиви 2003/88/ЄС держави-члени вживають необхідних заходів, щоб, виходячи з потреби захистити безпеку і здоров'я працівників, середня тривалість робочого часу впродовж кожного семиденного періоду, включаючи надурочні години, не перевищувала сорока восьми годин. Додатково гарантується, що держави-учасниці вживають необхідних заходів, щоб нормальний робочий час нічних працівників не перевищував у середньому восьми годин впродовж будь-якого періоду тривалістю двадцять чотири години, а також, щоб нічні працівники, робота яких пов'язана з особливими ризиками або значним фізичним чи розумовим навантаженням, працювали не більше восьми годин впродовж будь-якого періоду тривалістю двадцять чотири години, під час якого вони виконують нічну роботу (ст. ст. 8(a), 8(b) [18].

Отже, за законодавством Європейського Союзу максимальна тривалість робочого часу не може перевищувати сорока восьми годин з урахуванням усіх можли-

вих надурочних робіт упродовж семиденного періоду, проте згідно з національним законодавством України таке правове регулювання не до кінця співзвучне з нормами КЗпП України про нормальну тривалість робочого часу і про граничні норми застосування надурочних робіт (ст.ст. 50, 65). Відповідно до ст. 65 КЗпП України надурочні роботи не повинні перевищувати для кожного працівника чотирьох годин протягом двох днів підряд і 120 годин на рік. Отже, директива 2003/88/ЄС є гармонійною тільки у випадку встановлення шестиденного робочого тижня, однак це лише один із видів режиму робочого часу, передбачений ст. 52 КЗпП України. При цьому слід враховувати конституційну вимогу, що у разі прийняття нових законів або внесення змін до чинних законів не допускається звуження змісту та обсягу наявних прав і свобод (ч. 3 ст. 22 Конституції України).

На нашу думку, норми Закону не тільки скасовують дію норм Конституції України, а й порушують один із основних принципів конституційного ладу України, відображений у ст. 8 Основного Закону, – принцип верховенства права, який також має особливе значення для виконання Угоди.

Національним законодавством України порівняно з положеннями директиви:

- не наведено визначення поняття «робочий час», «нічний час», «нічний працівник», «позмінний працівник», «мобільний працівник», «офшорна робота», «робота, пов'язана з особливими ризиками або значним фізичним чи розумовим навантаженням»;

- не встановлено обмеження тривалості робочого часу у вісім годин впродовж будь-якого періоду тривалістю 24 години, під час якого нічні працівники, робота яких пов'язана з особливими ризиками або значними фізичними чи розумовими навантаженнями, виконують нічну роботу;

- не передбачено право нічних працівників на безкоштовний медичний огляд перед їх призначенням і далі з регулярними інтервалами;

- не передбачено необхідних заходів, щоб нічні працівники, які мають проблеми зі здоров'ям, у разі можливості переводились на денну роботу, яку вони здатні виконувати;

– не встановлено гарантій для окремих категорій нічних працівників, а саме для тих працівників, які наражають на ризик свою безпеку і здоров'я у зв'язку з роботою в нічний час;

– не вжито необхідних заходів для забезпечення того, щоб роботодавець, який регулярно використовує нічних працівників, повідомляв цю інформацію компетентним органам на їхню вимогу;

– не вжито необхідних заходів для забезпечення того, щоб нічні й позмінні працівники користувались захистом безпеки і здоров'я на рівні, який відповідає характерові їхньої роботи;

– не вжито необхідних заходів для забезпечення того, щоб відповідні захисні та профілактичні служби або засоби у сфері безпеки й охорони здоров'я нічних та позмінних працівників були такими самими, які застосовуються до інших працівників, і були доступними у будь-який час;

– не вжито необхідних заходів для забезпечення того, щоб роботодавець, який має намір організувати роботу відповідно до певного розпорядку, враховував загальний принцип пристосування роботи до працівника, зокрема з метою пом'якшити монотонну працю і працю, що відбувається у заздальгедь визначеному ритмі, залежно від виду діяльності й вимог до безпеки й охорони здоров'я насамперед тих, що стосуються перерв упродовж робочого часу;

– по-іншому розкривається сутність поняття «підсумковий облік робочого часу» (ст. 61 КЗпП України). Абзац перший ст. 16(b) директиви 2003/88/ЄС пропонує, що держави-учасниці можуть «встановити для застосування статті 6 (максимальна тривалість щотижневого робочого часу) референтний період, що не перевищує чотирьох місяців», а також посилатися на «максимальну тривалість щотижневого робочого часу» (як у директиві), а не на «нормальну кількість робочих годин» (яка не включає понаднормового часу). До того ж пропонується поняття «обліковий період» замінити на «референтний період» [19, с. 29].

Варто зазначити, що у світовій історії правової організації праці виокремлюється 1886 р., зокрема 4 травня, як стадія великого процесу боротьби за права і свободи людини у сфері трудових правовідно-

син. Саме 4 травня 1886 р. у Сполучених Штатах Америки (далі – США), у Чикаго, штат Іллінойс, відбувся масовий страйк за встановлення 8-годинного робочого дня, належного рівня оплати праці, охорони праці, тобто за основні сучасні міжнародні принципи трудового права, закріплені вже тепер на рівні ООН та конкретизовані в конституціях держав світу. Страйк супроводжувався сутичками з поліцією, внаслідок яких були жертви з обидвох сторін. Кількох працівників заарештували і засудили до смертної кари – повішання [20, с. 73].

Під час великих страйків чи кризових ситуацій у суспільстві США роботодавці використовували великі детективні бюро, наприклад агентство А. Пінкертон, для розстрілу страйків на очах бездіяльної поліції [21, с. 30, 31]. Половина таких бюро займалися в основному забезпеченням роботодавців шпигунами і «страйколомами», які мали у своєму розпорядженні великі арсенали зброї та амуніції, а також спеціально треновану гвардію, що складалася з бандитів, розбійників та вбивць [22, с. 20]. Один з таких провокаторів поцілиив бомбою в одного з поліцейських, у відповідь було відкрито вогонь по демонстрантах та розпочато політичні репресії проти організаторів страйку. Уже за кілька років, у 1893 р., було офіційно визнано невинуватість п'ятьох страчених і неправдивість звинувачень їх у «бунті на Геймаркеті», а також «принесено вибачення» трьом їхнім товаришам, які залишилися в живих [23], смертні вироки винесено через суддівську помилку [21, с. 31].

Наявний політико-історичний досвід юридичного закріплення трудових прав яскраво показує вкрай негативні наслідки у разі експлуатації працівників, особливо, коли в Україні були застосовані схожі політичні моделі маніпуляції суспільством під час Революції Гідності на Майдані, зокрема появи в інформаційному просторі такого поняття, як «тітушки», що мають спільні ознаки зі злочинцями приватного агентства А. Пінкертон.

На підставі норм директиви 2002/15/ЄС про організацію робочого часу осіб, які виконують автомобільні перевезення, середня тривалість робочого часу в галузі транспорту може збільшуватися до 60 годин лише за умови, що показник середньої

тривалості 48 годин на тиждень не перевищується впродовж чотирьох місяців [24].

В Україні запроваджений особливий правовий режим суспільних відносин – воєнний стан, в умовах якого неодмінно потрібне особливе правове регулювання трудових відносин, яке б змогло раціонально забезпечити права і свободи працівників, інтереси роботодавців та суспільства загалом в особі держави. Заразом таке особливе правове регулювання трудових відносин в умовах воєнного стану не може суперечити міжнародному публічному праву, Конституції України і має гармонійно поєднуватися із законодавством Європейського Союзу, що сприятиме подальшій успішній імплементації Угоди.

Підсумовуючи, варто зауважити, що Україна перебуває на шляху поступової

імплементації законодавства Європейського Союзу, попри складний правовий режим воєнного стану в нашій державі. Однак, як виявилось, гарантування максимальної тривалості робочого часу в Україні є більш гуманним, ніж у більшості держав-учасниць Європейського Союзу, за винятком Фінляндії і Швеції, котрі теж, як і Україна, ратифікували Конвенцію МОП № 47. Встановлення на міжнародному рівні максимального 40-годинного робочого тижня в історії правової організації праці викликано резонансними, трагічними подіями у розвитку трудових відносин США. Неодмінно важливим є вивчення досвіду Фінляндії і Швеції щодо гармонізації внутрішнього національного законодавства із законодавством Європейського Союзу.

#### ЛІТЕРАТУРА:

1. Угода про асоціацію між Україною та ЄС від 16 вересня 2014 р. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984\\_011#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_011#Text) (дата звернення: 14.09.2022).
2. Про членство України в Європейському банку реконструкції та розвитку : Указ Президента України від 14.07.1992 № 379/92. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/379/92#Text> (дата звернення: 14.09.2022).
3. Угода про партнерство і співробітництво між Україною і Європейськими Співтовариствами та їх державами-членами. Україна, ЄС, Бельгія [...] : Угода, Протокол, Міжнародний документ від 14.06.1994. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/998\\_012#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/998_012#Text) (втратила чинність) (дата звернення: 14.09.2022).
4. Програма інтеграції України до Європейського Союзу : Указ Президента України від 14 вересня 2000 р. № 1072/2000. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/n0001100-00#Text> (дата звернення: 14.09.2022).
5. Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу : Закон України від 18 липня 2004 р. № 1629-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1629-15#Text> (дата звернення: 14.09.2022).
6. Угоди між Урядом України та ЄС щодо допомоги ЄС. URL: <https://www.me.gov.ua/Documents/Detail?lang=uk-UA&id=29838a36-411d-4e4f-a13d-8bb2ef99ed6e&title=UgodiMizhUriadomUkrainiTas-schodoDopomogis&isSpecial=true> (дата звернення: 14.09.2022).
7. Жернаков В.В., Прилипко С.М., Ярошенко О.М. Трудове право : підручник для студентів юридичних спеціальностей вищих навчальних закладів. Харків, 2012. 496 с.
8. Декларація МОП основних принципів та прав у світі праці : Міжнародна організація праці; Декларація, Міжнародний документ від 18 червня 1998 р. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/993\\_260#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/993_260#Text) (дата звернення: 14.09.2022).
9. Звіт про виконання Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом за 2015–2020. URL: [https://eu-ua.kmu.gov.ua/sites/default/files/inline/files/aa\\_implementation\\_report\\_2015-2020\\_ukr\\_final\\_0.pdf](https://eu-ua.kmu.gov.ua/sites/default/files/inline/files/aa_implementation_report_2015-2020_ukr_final_0.pdf) (дата звернення: 14.09.2022).
10. Генеральна угода про регулювання основних принципів і норм реалізації соціально-економічної політики і трудових відносин в Україні на 2019–2021 рр. : Угода Кабінету Міністрів України від 14 травня 2019 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/n0001120-19#Text> (дата звернення: 14.09.2022).
11. Про скорочення робочого часу до сорока годин на тиждень : Конвенція МОП від 22 черв. 1935 р. № 47. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/993\\_145#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/993_145#Text) (дата звернення: 14.09.2022).

12. Конституція України : Закон від 28 черв. 1996 р. № 254к/96-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр#Text> (дата звернення: 14.09.2022).

13. Кодекс законів про працю України : Закон від 10 груд. 1971 р. № 322-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/322-08#Text> (дата звернення: 14.09.2022).

14. Про організацію трудових відносин в умовах воєнного стану : Закон України від 15 берез. 2022 р. № 2136-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2136-20#Text> (дата звернення: 14.09.2022).

15. Робочий час : матеріали до серії онлайн-тренінгів з міжнар. і європ. стандартів з питань праці. Проект ЄС-МОП «На шляху до безпечної, здорової та задекларованої праці в Україні». 2020. Червень. 60 с.

16. Про запровадження заходів, покликаних заохочувати до покращення безпеки та охорони здоров'я працівників на роботі : директива Ради від 12 червня 1989 р. № 89/391/ЄЕС. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994\\_b23#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_b23#Text) (дата звернення: 14.09.2022).

17. Про затвердження Державних санітарних норм та правил «Гігієнічна класифікація праці за показниками шкідливості та небезпечності факторів виробничого середовища, важкості та напруженості трудового процесу» : Наказ Міністерства охорони здоров'я від 8 квітня 2014 р. № 248. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0472-14#Text> (дата звернення: 14.09.2022).

18. Про деякі аспекти організації робочого часу : директива Європейського парламенту і Ради від 4 листопада 2003 р. № 2003/88/ЄС. URL: [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/--ed\\_dialogue/---lab\\_admin/documents/genericdocument/wcms\\_749612.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/--ed_dialogue/---lab_admin/documents/genericdocument/wcms_749612.pdf) (дата звернення: 14.09.2022).

19. Іваницький А. Міжнародні трудові стандарти у сфері робочого часу та стан їх імплементації в Україні. *Вісник Київського національного університету ім. Т. Шевченка. Юридичні науки*. 2019. Вип. 4 (111). С. 25–31.

20. Пасіцька О.І. Історія святкування Першого травня у Львові. *Гілея : науковий вісник. Історичні науки*. Вип. 84. С. 71–75.

21. Фон Борріс Б. Активність громадянського суспільства, конфлікту, кризи та війни. *Громадянське суспільство в час воєнних конфліктів : збірник наукових статей Всеукраїнської асоціації викладачів історії та суспільних дисциплін «Нова доба»*. Львів, 2020. 140 с.

22. Мишуга Л. Пропам'ятна книга. Джерсі, 1936. 767 с.

23. Пілаш Д. Чому нам потрібен Першотравень. *Спільне Commons*. URL: <https://commons.com.ua/uk/chomu-nam-potriben-pershotraven/> (дата звернення: 14.09.2022).

24. Про організацію робочого часу осіб, які здійснюють автомобільні перевезення : директива Європейського парламенту і Ради від 11 берез. 2002 р. № 2002/15/ЄС. URL: [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_dialogue/---lab\\_admin/documents/genericdocument/wcms\\_749831.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_dialogue/---lab_admin/documents/genericdocument/wcms_749831.pdf) (дата звернення: 14.09.2022).

УДК 340.115.7

DOI <https://doi.org/10.51989/NUL.2022.6.1.19>

## ПРИНЦИПИ ПРАВОЗАСТОСУВАННЯ В НАДНАЦІОНАЛЬНОМУ ПРАВОПОРЯДКУ

**Камінська Ілона Василівна,**

orcid.org/0000-0001-9458-9730

доцент, докторант відділу теорії держави і права  
Інституту держави і права імені В.М. Корецького НАН України

У статті проаналізовано нормативно-правові аспекти правозастосування в наднаціональному правопорядку. Проаналізовано повноваження, делеговані державами-членами інституціям ЄС, визначено критерії розмежування повноважень в окремих сферах, порядок їх взаємодії у правовому врегулюванні. Проаналізовано систему нормативно-правових актів, які видаються в ЄС. Зазначено, що засади правового регулювання, передбачені Договором про Європейський Союз та Договором про функціонування Європейського Союзу, визначають порядок їх правозастосування в наднаціональному правопорядку.

Проаналізовано джерела засад та принципів правозастосування в наднаціональному правопорядку. Досліджено роль Суду ЄС та національних судів у питаннях правозастосування. Виокремлено два принципи правозастосування – вищої юридичної сили та прямої дії права ЄС. Проаналізовано окремі рішення Суду ЄС, в яких визначено критерії правозастосування. Основоположним принципом є принцип вищої юридичної сили права ЄС, згідно з яким законодавство ЄС не може бути нижчим від національного законодавства, тому що сама природа Договорів встановлює спільні сфери, цінності та напрями розвитку права, яке розвивається в умовах функціонування інтеграційного правопорядку. При цьому звернуто увагу на критерії, які обмежують дію цього принципу. Встановлено, що примат права ЄС має застосовуватися до всіх національних актів, незалежно від того, були вони прийняті до або після відповідного акта ЄС, і спрямований на те, щоб громадяни були однаково захищені законодавством ЄС на всіх територіях ЄС.

**Ключові слова:** правові акти Європейського Союзу, принцип вищої юридичної сили, пряма дія права ЄС, рішення Суду ЄС, джерела права ЄС.

### **Kaminska Ilona. Principles of law enforcement in the supranational legal order**

The article analyzes the normative and legal aspects of law enforcement in the supranational legal order. The powers delegated by the member states to the EU institutions were analyzed, the criteria for the delimitation of powers in certain areas, the order of their interaction in the legal regulation were determined. The system of regulatory legal acts issued in the EU is analyzed. It is noted that the principles of legal regulation provided for by the Treaty on the European Union and the Treaty on the Functioning of the European Union determine the order of their enforcement in the supranational legal order.

The sources of the principles and principles of law enforcement in the supranational legal order are analyzed. The role of the Court of Justice of the European Union and national courts in matters of law enforcement has been studied. Two principles of law enforcement are distinguished – supreme legal force and direct effect of EU law. Separate decisions of the Court of Justice in which the criteria of law enforcement are defined are analyzed. The fundamental principle is the principle of the supreme legal force of EU law, according to which EU legislation cannot be inferior to national legislation, because the very nature of the Treaties establishes common areas, values and directions for the development of law, which develops in the conditions of the functioning of the integration legal order. At the same time, attention was paid to the criteria

*that limit the effect of this principle. It is established that the primacy of EU law must apply to all national acts, regardless of whether they were adopted before or after the relevant EU act, and aims to ensure that citizens are equally protected by EU law in all EU territories.*

**Key words:** *legal acts of the European Union, principle of supreme legal force, decisions of the EU Court, sources of EU law.*

Застосування законодавства Європейського Союзу (далі – ЄС) є надскладним питанням не лише з точки зору кореляції національних та наднаціональних норм, а і ставлення національних урядів та судових органів до наднаціонального правопорядку. З одного боку, положення Договору про Європейський Союз (далі – ДЄС), Договору про функціонування Європейського Союзу (далі – ДФЄС) та вторинного законодавства ЄС має вищу юридичну силу, а з іншого – держави-члени в окремих сферах неохоче поступаються національним законодавчим врегулюванням. Це пов'язано з певною конкуренцією щодо повноважень інституцій ЄС та національних органів влади, оскільки Союз наділений виключними повноваженнями далеко не в усіх соціально-економічних сферах.

Важливу роль у вирішенні цих питань відіграють Суд ЄС, який приймає рішення у питаннях тлумачення та застосування Договорів, а також національні суди держав-членів, які розглядають правові спори, керуючись правом ЄС.

З огляду на те, що 22 червня 2022 року Україна набула статусу кандидата на вступ до Європейського Союзу, процес адаптації національного законодавства до *acquis* ЄС є першочерговим кроком євроінтеграції. А тому проведення досліджень, пов'язаних із правозастосуванням у ЄС, – актуальне та своєчасне. Вивчення цих питань на рівні доктринальних досліджень сприятиме впровадженню *acquis* ЄС у вітчизняну правову систему та підвищуватиме рівень обізнаності правників у питаннях функціонування судових органів у державах, які вже вступили до ЄС.

Мета – визначити особливості організації наднаціонального правопорядку; проаналізувати систему правових актів ЄС, засади та особливості правозастосування в ЄС; визначити проблемні питання правозастосування в наднаціональному правопорядку та роль Суду ЄС і національних судів у їх вирішенні.

Європейський Союз (далі – ЄС) – наддержавна організація, до складу якої входить 27 держав-членів, котрі передали їй частину власних повноважень для здійснення спільного правового регулювання у сферах, визначених Договором про Європейський Союз (далі – ДЄС). Головна ідея зазначеного Співтовариства полягає в тому, що для держав-членів існує подвійний правопорядок: національний і наднаціональний, де останній має вищість.

Першоджерелом цієї ідеї стали положення установчих договорів Співтовариства та прецедентна практика Суду ЄС. Так, у відомому рішенні в справі *Van Gend en Loos* Суд ЄС зазначив, що закони, прийняті європейськими інституціями, мають бути інтегровані в правові системи країн ЄС, які зобов'язані їх дотримуватися, тим самим визнаючи за правом ЄС перевагу над національним законодавством [1]. А в рішенні у справі *Costa v ENEL* суд зазначив, що «на відміну від звичайних міжнародних угод, Договір про Європейське економічне співтовариство створив власну правову систему, яка стала невід'ємною частиною правових систем держав-членів і яку національні суди зобов'язані дотримуватися» [2].

Тобто Суд ЄС обґрунтував існування наднаціонального правопорядку, що утверджується в законодавстві ЄС, яке має примат над національним законодавством, а тому фізичні та юридичні особи можуть звертатися до суду з вимогою захистити їхнє порушене право на пряму, посилаючись на положення установчих Договорів, які не потребують додаткових заходів імплементації. Зазначені рішення стали важливим джерелом права ЄС та судової доктрини правозастосування.

Функціонування паралельно національного та наднаціонального правопорядків забезпечується дворівневою правовою, законодавчою, виконавчою і судовою системами. Категорії і сфери суспільних відносин, охоплені законодавством Союзу, визначені в Розділі I ДФЄС. Відповідно до положень цього розділу ЄС

наділений: виключними повноваженнями у сферах, визначених у статті 3 ДФЄС; спільними з державами-членами повноваженнями, зазначеними у статті 4 ДФЄС; координаційними повноваженнями у сферах, визначених у статті 5 ДФЄС; та повноваженнями вживати дії для підтримки, координації та доповнення дій держав-членів, передбачених у статті 6 ДФЄС. Тобто Договором передбачений розподіл повноважень між національними органами влади та інституціями ЄС.

Ідея утвердження дуального наднаціонального правопорядку полягає в тому, що його складники повинні гармонізувати між собою через функціонування та правозастосування відповідно до цінностей, принципів та засад, встановлених у Договорах. Це відбувається через розмежування нормативно-правового регулювання у сферах, віднесених до їх виключних повноважень, та пошуку спільних рішень у питаннях, де ці повноваження межують між собою.

Законодавче регулювання у спільних для держав-членів сферах здійснюється залежно від категорії повноважень, делегованих інституціям ЄС. Так, відповідно до статті 2 ДФЄС у сферах, де ЄС наділений виключними повноваженнями, лише Союз може здійснювати законодавчу діяльність й ухвалювати юридично обов'язкові акти. У сферах спільних повноважень Союз, і держави-члени можуть здійснювати законодавчу діяльність та ухвалювати юридично обов'язкові акти. Держави-члени координують свою економічну політику та політику зайнятості на передбачених у цьому Договорі засадах, які має право визначати Союз. У певних сферах, у яких Союз має повноваження вживати заходів, що підтримують, координують та доповнюють дії держав-членів, юридично обов'язкові правові акти Союзу, що ухвалені на підставі положень Договорів стосовно цих сфер, не тягнуть за собою гармонізацію законів або підзаконних актів держав-членів. Обсяг та механізми здійснення повноважень Союзу в кожній сфері визначаються окремими положеннями Договорів [3].

Система нормативно-правових актів ЄС визначена в положеннях статті 288 ДФЄС, до складу якої входять: акти, ухвалені установами ЄС на виконання повноважень, серед яких – регламенти, дирек-

тиви, рішення, висновки, рекомендації та законодавчі акти, прийняті згідно із законодавчою процедурою, встановленою у статті 294 ДФЄС. В окремих випадках директиви, регламенти, рішення можуть прийматися за спеціальною законодавчою процедурою. Тобто слід розмежовувати законодавчі акти ЄС та правові акти, прийняті на виконання повноважень. Зазначені акти відрізняються за сферою дії, суб'єктом та процедурою їх прийняття, та за юридичною силою в наднаціональному правопорядку. Не всі нормативно-правові акти ЄС мають вищу юридичну силу та пряму дію в національному правопорядку.

Пропонуємо розглянути ці два принципи з точки зору їх правової визначеності та застосування в наднаціональному правопорядку.

Наріжним принципом наднаціонального правопорядку, завдяки якому вдалося інтегрувати право ЄС у національні правові системи держав-членів ЄС, є принцип вищої юридичної сили права ЄС. Водночас у ДЄС та ДФЄС відсутнє положення про те, що Договори та законодавчі акти ЄС мають вищу юридичну силу порівняно з актами держав-членів. Джерелом цього принципу є прецедентна практика Суду ЄС, зокрема в рішенні у справі *Costa/ENEL* від 15 липня 1964 зазначено: «Таким чином, (...) право, що походить з Договору, незалежного джерела права, не може через свою особливу й унікальну природу бути нижчим за будь-які внутрішні правові норми у будь-якому форматі без позбавлення його статусу права Співтовариства та без того, щоб поставити під сумнів правові засади самого Співтовариства». Застосована у рішенні фраза «право, що походить з Договору» також звертає нашу увагу на джерела, де формується право ЄС, серед яких – не лише правові акти, а й рішення Суду ЄС, в яких знайшли своє обґрунтування принципи права, права та обов'язки, що становлять правовий доробок ЄС. І якщо на ранніх етапах Європейської інтеграції рішення Суду ЄС були джерелом правотворення, то з розвитком законодавчої бази практика Суду ЄС стала важливим джерелом правозастосування.

Це також підтверджується тим, що принцип вищої юридичної сили права ЄС так і не був визначений у тексті Догово-

рів, проте джерелом його формування та застосування є прецедентна практика Суду ЄС, про що зазначено у Декларації, яка є додатком до Заключного акта Міжурядової конференції, на якій було ухвалено Лісабонський договір, підписаний 13 грудня 2007 року. У тексті Декларації зазначено, що згідно з усталеною прецедентною практикою Суду ЄС, Договори та законодавчі акти, ухвалені Союзом на основі Договорів, мають вищу юридичну силу порівняно із законодавчими актами держав-членів, згідно з умовами, встановленими прецедентним правом. У ході конференції також було вирішено приєднати у вигляді Додатка до цього Заключного акта Висновок Юридичної служби Ради щодо вищої юридичної сили законодавства ЄС, що міститься у документі 11197/07 (JUR 260). У Висновку, окрім згаданого вище рішення Суду ЄС, зазначено: «Той факт, що принцип, який передбачає наділення права ЄС вищою юридичною силою, не буде включений до майбутнього Договору, жодним чином не впливає на існування цього принципу й існує прецедентне право Суду» [3].

У своїй практиці Суд ЄС вказує, що законодавство ЄС не може бути нижчим від національного законодавства, тому що сама природа Договорів встановлює спільні сфери, цінності та напрями розвитку права, яке розвивається в умовах функціонування інтеграційного правопорядку [4; 5; 6]. Примат права ЄС має застосовуватися до всіх національних актів, незалежно від того, були вони прийняті до або після відповідного акта ЄС, і спрямований на те, щоб громадяни були однаково захищені законодавством ЄС на всіх територіях ЄС.

Нами не дарма в тексті зроблено посилення на згаданий у декларації Висновок, оскільки в ньому вказано на існування в прецедентній практиці Суду ЄС застережень та умов визнання вищої юридичної сили положень Договорів та законодавства ЄС, тобто цей принцип не є безумовним. У своїх рішеннях Суд ЄС звертає увагу на такі ознаки норми, які вказують на її пряму дію, – точність, виключність встановлених зобов'язань, чітке коло суб'єктів, на яких поширюється дія та відсутність додаткових умов для застосування.

У своїх рішеннях Суд ЄС звертає увагу, що положення, які залишають за державою-членом право на імплементацію чи приведення національного законодавства у відповідність, можуть не мати прямої дії, а лише визнавати основні засади такого регулювання, яким не може суперечити національне правове регулювання. Тобто правове регулювання в цих сферах може мати особливості, затверджені національним законодавством.

У цьому контексті велике значення має ще один принцип правозастосування – пряма дія нормативно-правових актів ЄС, оскільки не всі положення Договорів та законодавства ЄС мають пряму дію. А отже, перш ніж застосовувати нормативно-правові акти ЄС, особливо національними судами, слід чітко розуміти, чи мають такі акти пряму дію чи правове регулювання зазначених правовідносин здійснюється національним законодавством, приведеним у відповідність до права ЄС.

Це ще один виклик для національних судів, які повинні оцінити всі аспекти правового регулювання в конкретній сфері, зміст норм законодавства ЄС на предмет точності викладу зобов'язання та суб'єктного складу та прийняти рішення, чи мають норми законодавства ЄС пряму дію у цих правовідносинах, чи все-таки на них поширюється дія національного законодавства. У разі вирішення цих питань судді та адвокати повинні володіти знаннями, пов'язаними з особливостями застосування прямої дії норм права ЄС, бути ознайомленими з практикою Суду ЄС, а у разі виникнення труднощів звернутися з обґрунтованим запитом до Суду ЄС про винесення попереднього рішення.

Загалом Суд ЄС у своїй практиці обґрунтовує два аспекти прямої дії: вертикальний і горизонтальний. Пряма вертикальна дія має наслідок у відносинах між людьми та країною. Це означає, що окремі особи можуть посилатися на положення законодавства ЄС стосовно держави. Горизонтальний прямий ефект має наслідок у відносинах між індивідами. Це значить, що особа може посилатися на положення законодавства ЄС стосовно іншої особи.

Залежно від типу нормативного акта Суд ЄС визнає або повну пряму дію (тобто горизонтальну пряму дію та вер-



тикальну пряму дію), або часткову пряму дію (обмежену до прямого вертикального впливу). У справі *Van Gend en Loos* Суд ЄС визначив принцип прямої дії первинного законодавства. Однак цей принцип не безумовний і обмежується вимогою про те, що зобов'язання мають бути точними, ясними та безумовними, а також не повинні вимагати додаткових національних чи європейських заходів. Це підтверджується рішенням Суду ЄС у справі *Ursula Becker v Finanzamt Münster-Innenstadt*, в якому суд відхилив пряму дію положень ДЄС, обґрунтувавши це тим, що положення не мають прямої дії, за умови, якщо країни мають свободу розсуду, хоча б мінімальну, щодо імплементації відповідного положення [7]. У справі *Peter Kaefer and Andrea Procacci v French State* Суд ЄС підтвердив, що положення є безумовним, оскільки воно не залишає державам-членам свободу розсуду, а отже, має пряму дію [8]. Саме тому національні суди у виборі правового регулювання повинні оцінювати зміст законодавчих норм ЄС на предмет їх прямої дії.

Тобто критерії визначення дії права ЄС найбільш вичерпно наведені в практиці Суду ЄС, яка є джерелом судової доктрини правозастосування у наднаціональному правопорядку.

Принцип прямої дії також стосується актів вторинного законодавства, тобто актів, прийнятих інституціями ЄС, таких як: регламенти, директиви та рішення, які впливають із принципів і цілей, викладених у договорах. Відповідно до статті 288 Договору про функціонування Європейського Союзу (далі – ДФЄС) регламент має загальне застосування, є обов'язковим у повному обсязі та повинен прямо застосовуватися в усіх державах-членах. Відповідно до судової доктрини Суду ЄС це повний прямий ефект [9].

Директива є обов'язковою для кожної держави-члена, якій її адресовано, проте вона залишає національним органам влади вибір форми та засобів, а також має бути транспонована в національне законодавство. Однак здебільшого Суд визнає пряму дію директив з метою захисту прав осіб. Так, наприклад, Суд ЄС у рішенні у справі *Yvonne van Duyn v Home Office* встановив, що директива має пряму дію,

якщо її положення є безумовними, досить чіткими та точними, а також за умови, що держава-член ЄС не транспонувала директиву до встановленого терміну [10]. Такі директиви можуть мати лише прямий вертикальний ефект. Держави-члени зобов'язані виконувати умови директиви, які не звертаються проти особи [11].

Рішення обов'язкове в повному обсязі для тих, кому воно адресоване. Рішення інституцій можуть мати пряму дію, якщо вони посилаються на державу-члена як адресата. Для рішень визнається лише вертикальна пряма дія. У своєму рішенні у справі *Demirel* проти *Stadt Schwäbisch Gmünd* Суд визнав пряму дію певних міжнародних угод, відповідно до тих критеріїв, які були визначені у справі *Van Gend en Loos* [12]. Відповідно до положень статті 288 ДФЄС рекомендації та висновки не вважаються зобов'язальними, а отже, вони не мають прямої дії.

Після об'єднання європейських країн у Європейський Союз відбулося поєднання двох правопорядків – національного і наднаціонального, який у сферах виключних повноважень має вищість. Тобто суб'єктам правозастосування постійно доводиться визначати, до якої сфери правового регулювання належать ті чи інші правовідносини і якими нормативно-правовими актами вони регулюються, встановленими в національному законодавстві чи законодавстві ЄС.

Функціонування паралельно національного та наднаціонального правопорядків забезпечується дворівневою правовою, законодавчою, виконавчою і судовою системами та регулюється ДЄС, ДФЄС та національними конституціями. Дуальний характер правопорядку забезпечується розподілом повноважень між ЄС та національними державами, розмежуванням сфер правового регулювання та компетенції, встановленими критеріями юридичної дії нормативно-правових актів.

Утвердження наднаціонального правопорядку стало можливим завдяки прецедентній практиці Суду ЄС, яка стала авторитетним джерелом права ЄС, тлумачення Договорів, утвердження правових принципів, і найголовніше – джерелом правозастосування в наднаціональному правовому порядку.

Інтеграція держав-членів відбулася в тому числі через імплементацію основних цінностей, засад та принципів права ЄС у національне законодавство, наближення законодавства ЄС, визнання прямої дії окремих його положень та здійснення захисту прав національними судами у сферах, на які поширюється його дія.

Основними принципами правозастосування є принцип вищої юридичної сили та принцип прямої дії положень Договорів та законодавства ЄС. Зазначені принципи не є абсолютними і мають критерії їх застосування залежно від змісту норми, виду нормативно-правового акта та меж повноважень, делегованих державами-членами для інституцій ЄС.

Зі складнощами правозастосування в наднаціональному правопорядку, незважаючи на тривалість перебування в ЄС, стикаються всі держави-члени, що підтверджується великою кількістю звернень їх національних судових органів до Суду ЄС із запитом на ухвалення попереднього судового рішення. Оскільки складно не лише тлумачити норму, а й визначити межі її застосування та юридичної дії. Не рідко виникають ситуації, коли у рішеннях Суду ЄС констатовано порушення державою-членом взятих на себе зобов'язань саме за неправильне правозастосування.

Особливості правозастосування законодавства ЄС національними судами держав-членів походять із правової природи наднаціонального правопорядку, ідея якого була зазначена в змісті установчих Договорів і розвинена в прецедентній практиці Суду ЄС, зокрема в рішеннях у справах *Van Gend en Loos* та *Costa v ENEL*. У зазначених рішеннях Суд ЄС обґрунтував існування наднаціонального правопорядку, наділяючи його такими ознаками: є невід'ємною частиною національних правових систем держав-членів; не потребує додаткових заходів імплементації; має примат над національним законодавством, суб'єктами якого є не лише держави, а й фізичні та юридичні особи; є обов'язковим для дотримання національними судами; захист порушеного права може здійснюватися на підставі положень установчих Договорів. Існування паралельно національного та наднаціонального правопорядків зумовлює функціонування двох рівнів судових органів.

Для розуміння правил правозастосування в наднаціональному правопорядку слід комплексно читати положення ДЄС і ДФЄС, зокрема щодо: засад розподілу повноважень між ЄС та державами-членами (стаття 4 ДЄС); функцій Суду ЄС та національних судів (стаття 19 ДЄС); юрисдикції Суду (статті 256, 258, 259, 263, 265, 267 ДФЄС) та Загального Суду (статті 263, 268, 270, 272 ДФЄС); сфер та категорій повноважень ЄС (статті 2–6 ДФЄС), системи нормативно-правових актів ЄС та механізму їх прийняття і дії (статті 288, 294 ДФЄС).

Основоположний принцип правозастосування наднаціонального правопорядку – принцип вищої юридичної сили права ЄС – затверджений прецедентною практикою Суду ЄС та закріплений у декларації до Договорів. Примат права ЄС має застосовуватися до всіх національних актів, незалежно від того, були вони прийняті до або після відповідного акта ЄС і спрямовуватися на те, щоб громадяни були однаково захищені законодавством ЄС на всіх територіях ЄС.

Водночас слід враховувати, що не всі положення Договорів та законодавства ЄС мають пряму дію, умови яких зазначені в практиці Суду ЄС. У своїй практиці Суд ЄС обґрунтовує два аспекти прямої дії: вертикальний і горизонтальний. Пряма вертикальна дія має наслідок у відносинах між людьми та країною. Це означає, що окремі особи можуть посилатися на положення законодавства ЄС стосовно держави. Горизонтальний прямий ефект має наслідок у відносинах між індивідами. Це значить, що особа може посилатися на положення законодавства ЄС стосовно іншої особи.

Наближення України до членства в ЄС вимагає від національних органів державної влади та наукової спільноти впровадження навчальних програм та науково-практичних матеріалів з питань правозастосування в наднаціональному правопорядку, орієнтованих на підвищення кваліфікації державних службовців, суддів, народних депутатів та інших суб'єктів правотворення і правозастосування. Оскільки приведення національного законодавства у відповідність до права ЄС вимагатиме їх ефективного застосування, а також розмежування сфер

правового регулювання – національного та наднаціонального. Складність правової системи ЄС, відсутність чітких критеріїв правозастосування нормативно-правових актів ЄС у положеннях Договорів та

визначеність їх у практиці Суду ЄС потребує розвитку наукових досліджень у цій сфері, що сприятиме підготовці до вступу України до ЄС та ефективному досягненню спільних цілей.

#### ЛІТЕРАТУРА:

1. Judgment of the Court of 5 February 1963, *NV Algemene Transport-en Expeditie Onderneming van Gend & Loos v Netherlands Inland Revenue Administration*, C-26/62, EU:C:1963:1. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A61962CJ0026>.
2. Judgment of the Court of 15 July 1964, *Flaminio Costa v E.N.E.L.*, C 6/64, EU:C:1964:66. URL: <https://eu-ua.kmu.gov.ua/kharakterystyka-prava-yes>.
3. Консолідовані версії Договору про Європейський Союз та Договору про функціонування Європейського Союзу. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994\\_b06](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_b06).
4. Judgment of the Court of 17 December 1970, *Internationale Handelsgesellschaft mbH v Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel*, C 11/70, EU:C:1970:114. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A61970CJ0011>.
5. Judgment of the Court of 9 March 1978, *Amministrazione delle Finanze dello Stato v Simmenthal SpA*, C- 106/77, EU:C:1978:49. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A61977CJ0106>.
6. Judgment of the Court (Sixth Chamber) of 13 November 1990, *Marleasing SA v La Comercial Internacional de Alimentacion SA*, C-106/89, EU:C:1990:395. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A61989CJ0106>.
7. Judgment of the Court of 19 January 1982, *Ursula Becker v Finanzamt Münster-Innenstadt*, C-8/81, EU:C:1982:7. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A61981CJ0008>.
8. Judgment of the Court of 12 December 1990, *Peter Kaefer and Andréa Procacci v French State*, C - 100/89 and C-101/89, EU:C:1990:456. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A61989CJ0100>.
9. Judgment of the Court of 4 December 1974, *Yvonne van Duyn v Home Office*, C-41/74, EU:C:1974:133. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A61974CJ0041>.
10. Judgment of the Court of 14 December 1971, *Politi s.a.s. v Ministry for Finance of the Italian Republic*, C-43/71, EU:C:1971:122. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A61971CJ0043>.
11. Judgment of the Court of 5 April 1979, *Criminal proceedings against Tullio Ratti*, C-148/78, EU:C:1979:110. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A61978CJ0148>.
12. Judgment of the Court of 30 September 1987, *Meryem Demirel v Stadt Schwäbisch Gmünd*, C-12/86, EU:C:1987:400. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=LEGISSUM%3AI14547>.

## ІННОВАЦІЙНІ КОНСТИТУЦІЙНІ ОСНОВИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДОТРИМАННЯ ТА ВІДНОВЛЕННЯ ПРАВОВОГО СТАТУСУ ГРОМАДЯН У КОНТЕКСТІ РОЗВИТКУ ЄВРОІНТЕГРАЦІЙНИХ ПРОЦЕСІВ: ЧАСТИНА 1

**Кириченко Олександр Анатолійович,**

доктор юридичних наук, професор,  
завідувач кафедри права

Міжнародного класичного університету імені Пилипа Орлика



*Запропоновано актуальні в контексті євроінтеграційних процесів інноваційні редакції низки статей перспективного Конституційного кодексу України чи іншої країни у частині найбільш ефективного, раціонального та якісного пізнання, визнання, забезпечення та дотримання правового статусу громадян, оперативного попередження порушення цього правового статусу та у разі порушення його максимально можливого відновлення, а також з неминучого притягнення винної особи до відповідного виду, характеру і належного ступеня суворості юридичної відповідальності.*

*У цьому аспекті розкрита сутність права, свободи, обов'язку та інтересу як базисних категорій правового статусу громадян. Підкреслено, що під правом у такому аспекті треба розуміти можливість певного соціосуб'єкта скористатися конкретним позитивним результатом суспільного розвитку, коли негативний результат у суспільному розвитку може стати такою можливістю лише за наявності Національної програми з повного викорінення цього негативного результату або, принаймні, максимально можливої мінімізації його рівня.*

*Запропоновано межі правомірності і трирівневий механізм реалізації конкурентного правового статусу різних соціосуб'єктів.*

*Наголошується, що під базисним конституційним обов'язком держави доцільно розуміти максимально ефективно, раціональне та якісне знання, визнання, забезпечення, дотримання, негайне запобігання порушенням правового статусу громадян та його по можливості максимально повне відновлення, а також невідворотне притягнення винної особи до відповідного виду та характеру і відповідного ступеня тяжкості юридичної відповідальності.*

*Розкрита сутність кожного з п'яти ступенів неприпустимості погіршення змісту та/або обсягу правового статусу громадян та інших соціосуб'єктів.*

**Ключові слова:** правовий статус (права, свободи, обов'язки, інтереси) громадян, базисний конституційний обов'язок держави, п'ять ступенів неприпустимості погіршення змісту та/або обсягу правового статусу громадян, межі правомірності і трирівневий механізм реалізації конкурентного правового статусу різних соціосуб'єктів.

### ***Kyrychenko Olexandr. Innovative constitutional foundations for ensuring observance and restoring the legal status of citizens in the context of development of European integration processes: part 1***

*The most relevant in the context of European integration processes, innovative revisions of a number of articles of the prospective Constitutional Code of Ukraine or another country are proposed in terms of the most effective, rational and qualitative knowledge, recognition, provision and observance of the legal status of citizens, prompt prevention of violations of this legal status and, in the case of violations, the maximum possible restoration, as well as from the inevitable bringing of the guilty person to the appropriate type, nature and appropriate degree of severity of juridical responsibility.*

*In this aspect, the essence of right, freedom, obligation and interest as the basic categories of the legal status of citizens is revealed. It is emphasized, that the right in this aspect should be understood as the possibility of a certain sociosubject to take advantage of a specific positive*

result of social development, when a negative result in social development can become such an opportunity only if there is a National Program for the complete eradication of this negative result or, at least, the maximum possible minimization his level.

The limits of legality and a three-level mechanism for realizing the competitive legal status of various sociosubjects are proposed.

It is emphasized, that the basic constitutional duty of the state should be understood as the most efficient, rational and high-quality knowledge, recognition, provision, compliance, immediate prevention of violations of the legal status of citizens and its restoration as fully as possible, as well as the inevitable attraction of the guilty person to the appropriate type and the nature and appropriate degree of severity of juridical responsibility.

The essence of each of the five degrees of inadmissibility of deterioration of the content and/or scope of the legal status of citizens and other sociosubjects is revealed.

**Key words :** legal status (rights, freedoms, duties, interests) of citizens, basic constitutional duty of the state, five degrees of inadmissibility of deterioration of the content and/or scope of the legal status of citizens, limits of legality and a three-level mechanism for implementing the competitive legal status of various social entities.

Актуальність низки запропонованих у цьому випуску наукового журналу системних правових досліджень зумовлена насамперед положеннями ст. 2 розд. I «Загальні принципи» «Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони» [1], у частині **поваги до демократичних принципів, прав людини та основоположних свобод**, що, як визначено, зокрема, в Гельсінському заключному акті Наради з безпеки та співробітництва в Європі 1975 р. [2], Паризькій хартії для нової Європи 1990 р. [3] та в інших відповідних документах щодо захисту прав людини: Загальній декларації прав людини ООН 1948 р. [4], Конвенції Ради Європи про захист прав людини і основоположних свобод 1950 р. [5] та ін., а також поваги до принципу верховенства права [6], що повинні формувати основу внутрішньої та зовнішньої політики Сторін, є основними елементами названої Угоди [1] і червоною лінією пронизують як відповідну «Концепцію судово-правової реформи в Україні» [7], так і останні політико-правові доробки у цьому базисному напрямі розвитку української держави [8].

Базуючись на викладених базисних євроінтеграційних принципах, представники наукової школи юриспруденції професора Аланкіра розробили інноваційні редакції тринадцяти статей перспективного Конституційного кодексу України, а рівно

будь-якої іншої держави світу, в частині забезпечення дотримання правового статусу фізичних осіб та інших соціосуб'єктів та максимально можливого його відновлення [9, с. 54, 60–66, 79–85; 10, с. 84–103, 455–482; та ін.], що були не лише досить повно євроінтегровані, а й, головне, презентували подальший конструктивний розвиток відповідних європейських інституцій у контексті вказаних базисних євроінтеграційних принципів і фактично демонстрували високий рівень супроводження євроінтеграційних процесів.

Виклад основного матеріалу дослідження доцільно розпочати з урахуванням обмеженого видавничого обсягу цієї наукової статті з викладу лише найбільш актуальних у контексті належного супроводження і розвитку євроінтеграційних процесів **інноваційних редакцій статей перспективного Конституційного кодексу України (іншої держави) в частині найбільш ефективного, раціонального та якісного пізнання, визнання, забезпечення та дотримання правового статусу фізичних осіб та інших соціосуб'єктів, оперативного попередження порушення цього правового статусу та у разі порушення його максимально можливого відновлення, а також з неминучого притягнення винної особи до відповідного виду, характеру і належного ступеня суворості юридичної відповідальності** [10, с. 86–89, 89–90, 99–102, 456–457, 458–463, 475–480; та ін.], а саме :

## **V. «Межі правомірності та трирівневий механізм реалізації конкурентного правового статусу різних соціосуб'єктів»:**

«Межі правомірності реалізації правового статусу певного соціосуб'єкта закінчується там, де в той самий час і місці починається порушення будь-якої базисної категорії правового статусу іншого соціосуб'єкта, коли правотворчі органи зобов'язані уникати та викоринювати конкуренцію правових статусів різних соціосуб'єктів (такого, що не може бути реалізований кожною зі сторін в один і той самий час і в тому ж самому місці), а там, де це неможливо, допускати, як виняток, короточасну конкуренцію їх правових статусів, застосовуючи в усіх інших випадках наступні три рівні механізму реалізації конкурентних правових статусів різних соціосуб'єктів:

а) **на першому з рівнів** треба спробувати реалізацію конкурентних правових статусів різних соціосуб'єктів розвести за часом та/або за місцем;

б) у разі неможливості досягти вказаної мети переходять **до другого рівня реалізації конкурентного правового статусу різних соціосуб'єктів**, згідно з яким право переважної реалізації такого правового статусу набуває той соціосуб'єкт, який має вищий рівень мотивації до цього, виходячи із загальнолюдських цінностей і принципу справедливості, а одночасна реалізація правового статусу другим соціосуб'єктом уже набуває у такій ситуації ознак відповідного правопорушення;

в) **третій рівень реалізації конкурентного правового статусу різних соціосуб'єктів** застосовується у разі неможливості реалізації першого із вказаних рівнів та за наявності приблизно однакового рівня такої мотивації у кожного із соціосуб'єктів із конкурентним правовим статусом, коли право переважної реалізації правового статусу набуває той соціосуб'єкт, який першим заявив про намір реалізувати та/або вже приступив до реалізації свого правового статусу.

А якщо ця ситуація з цими ж соціосуб'єктами повториться, то переважне право реалізації, виходячи із принципу справедливості, набуває вже другий соціосуб'єкт, незалежно від того, хто з них

цього разу першим заявив або вже приступив до реалізації свого правового статусу».

## **VII. «Базисний конституційний обов'язок держави та державних органів»:**

«Базисний обов'язок держави та основну спрямованість діяльності державних органів, гарантом неухильного, однонамітного та точного виконання якого виступає президент держави та органи прокуратури як права рука цього інституту у забезпеченні реальності такої гарантії, становить найбільш ефективно, раціональне та якісне:

1. Пізнання природного (заснованого на загальнолюдських цінностях і принципі справедливості) правового статусу (прав, свобод, обов'язків, інтересів) соціосуб'єктів (фізичних чи юридичних осіб або держави чи міждержавної установи).

2. Правове визнання природного правового статусу соціосуб'єктів (перетворення природних прав, свобод, обов'язків та інтересів соціосуб'єктів у суб'єктивний правовий статус фізичних чи юридичних осіб, держави чи міждержавної установи, тобто врегульований певною нормою конкретного правового акта).

3. Забезпечення належної реалізації названого правового статусу всіх соціосуб'єктів, які постійно або тимчасово проживають на території держави.

4. Оперативне попередження порушення правового статусу вказаних соціосуб'єктів.

5. Максимально можливе відновлення порушеного права, свободи, обов'язків та/або інтересу певного соціосуб'єкта за допомогою:

5.1. Відшкодування збитків (шкоди та упущеної вигоди): 5.1.1. Фізичної та/чи матеріальної та/або первинної моральної шкоди та вторинної моральної шкоди. 5.1.2. Упущеної вигоди.

5.2. Іншого відновлення порушеного правового статусу соціосуб'єкта.

5.5. Неминуче притягнення особи, винної в такому порушенні правового статусу певного соціосуб'єкта, до відповідного виду і характеру та належного ступеня суворості юридичної відповідальності».

## **XI. «П'ять ступенів неприпустимості погіршення змісту та/або обсягу правового статусу соціосуб'єктів»:**

«Неприпустимість під час прийняття нових правових актів або внесення до них змін чи доповнень погіршення змісту та/або обсягу правового статусу соціосуб'єктів будується на визнанні в державі та неухильному дотриманні принципу верховенства права та має такі ступені захисту:

**1. Перший ступінь абсолютної неприпустимості погіршення змісту та/або обсягу тих проявів правового статусу людини, що належать до категорії найвищих соціальних цінностей**, сутність якої полягає в тому, що за жодних, навіть інших виняткових обставин, не допускається у разі прийняття правових актів або внесення до них змін чи доповнень, у т. ч. і до Конституційного кодексу та/або Кодексу конституційного судочинства України (іншої держави) додаткове погіршення змісту та/або обсягу тих проявів правового статусу людини, які визнані статтею X Конституційного кодексу України (іншої держави) найвищими соціальними цінностями із встановленням вичерпного переліку виняткових обставин, за наявності яких тільки і можливе таке погіршення.

**2. Другий ступінь відносної неприпустимості за звичайних обставин погіршення змісту та/або обсягу правового статусу соціосуб'єктів**, сутність реалізації якого полягає в тому, що за відсутності належним чином обґрунтованих виняткових обставин не допускається у разі прийняття правових актів або внесення до них змін та/чи доповнень погіршення змісту та/або обсягу правового статусу фізичних та/чи юридичних осіб, держави та/або міждержавних утворень.

**3. Третій ступінь допустимості лише виняткового і лише тимчасового погіршення змісту та/або обсягу тих проявів правового статусу соціосуб'єктів, що не належать до категорії вищих соціальних цінностей**, сутність якого полягає в тому, що у разі обґрунтування парламентом наявності належних виняткових обставин допускається у разі прийняття правових актів або внесення до них змін чи доповнень, у т. ч. до Конституційного кодексу України та/або Кодексу конституційного судочинства України (іншої держави), погіршення змісту та/або обсягу правового статусу фізичних та/

чи юридичних осіб та/або держави та/чи міждержавної освіти з обов'язковою вказівкою на тимчасовість такого погіршення та на його обов'язкове послаблення або взагалі припинення дії у міру відповідного послаблення чи припинення дії вказаних виняткових обставин.

У разі своєчасного невнесення змін до правового акта або до раніше внесених до нього змін та/чи доповнень, у т. ч. до Конституційного кодексу та/або Кодексу конституційного судочинства України (іншої держави), які відповідним чином послаблюють або припиняють дію такого погіршення, всі соціосуб'єкти повинні застосовувати первинну редакцію правового регулювання відповідних правовідносин, а Генеральна прокуратура України (іншої держави) зобов'язана негайно за своєю ініціативою та/або на підставі звернення інших соціосуб'єктів обґрунтувати фактичну відсутність послаблення чи припинення дії відповідних виняткових обставин або скасувати відповідне положення правового акта або зміни та/чи доповнення до нього, в т.ч. до Конституційного кодексу та/або Кодексу конституційного судочинства України (іншої держави), що тільки виключно і лише тимчасово погіршувало за наявності певних виняткових обставин зміст та/і чи обсяг правового статусу тих чи інших соціосуб'єктів.

**4. Четвертий ступінь абсолютної неприпустимості зворотної дії погіршення змісту та/або обсягу правового статусу соціосуб'єктів**, сутність реалізації якого полягає у тому, що навіть у разі обґрунтування наявності належних виняткових обставин та необхідності внаслідок цього тимчасового погіршення змісту та/або обсягу правового статусу фізичних та/чи юридичних осіб та/або держави та/чи міждержавної установи у разі прийняття правових актів або внесення до них змін та/чи доповнень, у т. ч. до Конституційного кодексу та/або Кодексу конституційного судочинства України (іншої держави), забороняється, т. ч. і за наявності цих чи будь-яких інших виняткових обставин, зворотна дія таких погіршувачих зміст та/або обсяг правового статусу певних соціосуб'єктів конкретних положень правових актів або внесених до них змін та/чи доповнень, у т. ч. і до Консти-

туційного кодексу та/або Кодексу конституційного судочинства України (іншої держави), тобто поширення їх дії на відповідні вже розпочаті та триваючі між цими соціосуб'єктами правовідносини.

Таке незаконне поширення дії цих норм правових актів не тягне за собою жодних юридичних наслідків і мають бути застосовані ті положення норми правового акта або змін та/чи доповнень до нього, у т.ч. і до Конституційного кодексу та/або Кодексу конституційного судочинства України (іншої держави), які існували на момент початку відповідних правовідносин між цими соціосуб'єктами, а прокуратура з власної ініціативи або на підставі звернення інших осіб має порушити стосовно осіб, винних у такому незаконному поширенні, відповідне судочинство із притягненням їх до належного виду, характеру і ступеня суворості юридичної відповідальності.

При цьому треба мати на увазі, що умисне порушення суб'єктом владних повноважень вимог норми будь-якого правового акта за відсутності обставин, що виключають антисоціальність такого діяння чи вину цього суб'єкта, означає заподіяння істотної шкоди, принаймні інтересам держави, і, отже, вчинення суб'єктом владних повноважень таким чином певного службового кримінального правопорушення за ст. ст. 364, 365 чи ін. КК України [11], а скоєння у такій же ситуації аналогічних діянь будь-якими іншими фізичними особами – «Самоправство» за ст. 356 КК України» [11].

**5. П'ятий ступінь абсолютної неприпустимості погіршення змісту та/або обсягу правового статусу соціосуб'єктів порівняно із відповідними правовідносинами згідно із правовим актом вищої юридичної сили,** сутність реалізації якого полягає в тому, що вона діє за відсутності підстав на застосування будь-якого із перерахованих ступенів і за жодних, навіть виняткових обставин, не допускає у разі прийняття правових актів або внесення до них змін та/чи доповнень подальшого погіршення змісту та/або обсягу правового статусу людини порівняно із відповідними правовідносинами згідно із правовим актом вищої юридичної сили, тобто певних їх положень та/або змін та/чи доповнень до них:

– будь-якого конституційного (органічного) чи поточного закону порівняно із відповідними положеннями Конституційного кодексу та/або Кодексу конституційного судочинства України (іншої держави);

– будь-якого підзаконного правового акта порівняно із відповідними положеннями певного поточного та/чи конституційного (органічного) закону та/або Конституційного кодексу та/чи Кодексу конституційного судочинства України (іншої держави);

– підзаконного правового акта певного суб'єкта владних повноважень порівняно із відповідними положеннями підзаконного правового акта суб'єкта владних повноважень вищого рівня та/або певного поточного та/чи конституційного (органічного) закону та/або Конституційного кодексу та/чи Кодексу конституційного судочинства України (іншої держави);

– будь-яких поточних рішень певного суб'єкта владних повноважень порівняно із відповідними положеннями підзаконного правового акта, прийнятого цим самим суб'єктом владних повноважень, та/або підзаконного правового акта суб'єкта владних повноважень вищого рівня та/або певного поточного та/або конституційного (органічного) закону чи Конституційного кодексу та/або Кодексу конституційного судочинства України (іншої держави).

Надання згоди на обов'язковість для України (іншої держави) певних положень міжнародного правового акта, що суперечать відповідним положенням Конституційного кодексу та/або Кодексу конституційного судочинства України (іншої держави), здійснюється парламентом тільки одночасно із процедурою внесення таких змін та/або доповнень до Конституційного кодексу та/або Кодексу конституційного судочинства України (іншої держави), які вже повною мірою узгоджуються із положеннями міжнародного правового акта та разом з цим не звужують порівняно із попередньою редакцією Конституційного кодексу та/або Кодексу конституційного судочинства України (іншої держави) зміст та/або обсяг правового статусу відповідних соціосуб'єктів.

Невиконання чи неналежне виконання або виконання не в повному обсязі чи неналежним чином вказаних вимог не поширює



на національних соціосуб'єктів (постійно або тимчасово проживаючих на території держави громадян, осіб без громадянства та іноземців) дію ратифікованих парламентом відповідних положень Міжнародного правового акта.

Представлені найбільш актуальні в контексті реалізації і розвитку євроінтеграційних процесів інноваційні редакції статей перспективного Конституційного кодексу України, а рівно будь-якої іншої країни світу, не претендують на завершеність. Вони створюють лише належну доктринальну, проектну законодавчу та іншу прикладну

основу для започаткування широкої коректної наукової дискусії з розробки такого загальновізаного варіанту вирішення цих проблем, що був би не лише досить повно євроінтегрований, а, головне, презентував і подальший конструктивний розвиток відповідних європейських інституцій у контексті базисних євроінтеграційних принципів, насамперед із безумовного забезпечення верховенства права та дотримання і відновлення правового статусу особи та інших соціосуб'єктів, і таким чином демонстрував би найвищий рівень супроводження євроінтеграційних процесів.

### ЛІТЕРАТУРА:

1. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони, від 16 вересня 2014 р. *Zakon.rada.gov.ua* : вебсайт. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984\\_011#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_011#Text).
2. Заключительный акт Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе, Хельсинки, от 1 августа 1975 г. *Zakon.rada.gov.ua* : вебсайт. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994\\_055#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_055#Text).
3. Парижская хартия для новой Европы : итоговый документ Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе, Париж, от 21 ноября 1990 г. *Zakon.rada.gov.ua* : вебсайт. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995\\_058#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_058#Text).
4. Загальна декларація прав людини (укр/рос) від 10 грудня 1948 р. *Zakon.rada.gov.ua* : вебсайт. URL : [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995\\_015](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_015).
5. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод від 4 листопада 1950 р. *Zakon.rada.gov.ua* : вебсайт. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995\\_004#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_004#Text).
6. Верховенство права. Доповідь Європейської Комісії «За демократію через право» (Венеціанської Комісії), Венеція, від 26 березня 2011 р. URL: [https://www.venice.coe.int/webformsdocuments/default.aspx?pdf=CDL-AD\(2011\)003rev-ukr](https://www.venice.coe.int/webformsdocuments/default.aspx?pdf=CDL-AD(2011)003rev-ukr).
7. Концепція судово-правової реформи в Україні : Затв. постановою Верховної Ради України від 28 квітня 1992 р. № 2296-XII. *Відомості Верховної Ради України*. 1992. № 30, ст. 426. *Zakon.rada.gov.ua* : вебсайт. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2296-12#Text>.
8. Напрацювання проекту ЄС «Підтримка впровадження Угоди про асоціацію між Україною та ЄС» (Association4U). 04/02/2020 18:07. *Євроінтеграційний портал* : вебсайт. URL: <https://eu-ua.kmu.gov.ua/infografika/napracyuvannya-proektu-yes-pidtrymka-vprovadzheniya-ugody-pro-asociaciyu-mizh-ukrayinoyu>.
9. Кириченко О.А., Ланцедова Ю.О., Тунтула О.С. Інновації юриспруденції та законності у сфері транспорту і транспортних технологій : монографія. Варшава : RS Global Sp.z O.O., 2021. 95 с. URL: <https://monographs.rsglobal.pl/index.php/rsgl/catalog/book/37>.
10. Кириченко О.А., Ткач Ю.Д., Бондаренко І.В. Інновації юриспруденції в забезпеченні журналістської галузі права та медіабезпеки : монографія. Варшава : RS Global Sp.z O.O.; Київ : Видавець Назаров О.А., 2022. 2-ге вид. 1012 с.
11. Кримінальний кодекс України : Закон України від 5 квітня 2001 р. № 2341-III. *Відомості Верховної Ради (ВВР)*, 2001, № 25–26, ст. 131, зі змінами згідно із Законом України № 2198-IX від 14 квітня 2022 р. *Zakon.rada.gov.ua* : вебсайт. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2341-14>.

## КРИМІНАЛЬНЕ ПРОЦЕСУАЛЬНЕ ЗАКОНОДАВСТВО УКРАЇНИ ТА ЄС: ПОРІВНЯЛЬНО-ПРАВОВИЙ АСПЕКТ

**Климкевич Роксолана Андріївна,**  
викладач кафедри кримінально-правових дисциплін  
Інституту права Львівського державного університету  
внутрішніх справ



*У статті здійснено порівняльний аналіз відповідності кримінального процесуального законодавства України законодавству Європейського Союзу.*

*Основним актом ЄС у сфері кримінального процесу є директива, під якою варто розуміти законодавчий акт, який зобов'язує держави-члени ЄС ужити заходів для досягнення цілей, зазначених у директиві. Зауважено, що хоча норми директиви не є обов'язковими для України, однак їх впровадження є надзвичайно важливим для України у контексті європейської інтеграції.*

*Досліджено регламентацію окремих процесуальних прав учасників кримінального провадження в кримінальному процесуальному законодавстві України щодо їх відповідності до стандартів, закріплених у кримінальному процесуальному законодавстві ЄС. Проаналізовано рівень гармонізації права на переклад, права на отримання інформації у кримінальному провадженні, процесуальних прав неповнолітніх, презумпції невинуватості та права потерпілих. Також проаналізовано і диференціацію законодавства України та ЄС в вищезазначених сферах.*

*Автор висловлює пропозиції щодо вдосконалення вітчизняного кримінального процесуального законодавства у контексті його зближення із законодавством ЄС. Зокрема, пропонується регламентувати право на переклад окремою статтею КПК із покращенням та оновленням цього інституту: встановленням змісту права на переклад, визначенням критеріїв якості перекладу, кваліфікаційних вимог щодо перекладача та документи, котрі підтверджують його кваліфікацію.*

*Окрім цього, заслуговує уваги пропозиція автора щодо створення в Україні конфіденційної служби підтримки потерпілих, яка повинна функціонувати на безкоштовній основі та діяти в інтересах потерпілих. Основним завданням таких служб має бути забезпечення надання інформації про хід провадження; психологічної підтримки; притулку та консультацій.*

**Ключові слова:** європейська інтеграція, кримінальне процесуальне законодавство, зближення законодавства, директива.

### ***Klymkevych Roksolana. Criminal procedural legislation of Ukraine and EU: comparative legal aspect***

*The comparative analysis of the compliance of the Ukrainian criminal procedural legislation with the legislation of the European Union is conducted in the article.*

*The main EU act in the field of criminal procedure is a directive, which should be understood as a legislative act that obliges EU member states to take measures to achieve the goals specified in the directive. It is noted that although the norms of the directive are not compulsory for Ukraine, their implementation is extremely important for Ukraine in the context of European integration.*

*The regulation of certain procedural rights of criminal proceedings participants in the criminal procedural legislation of Ukraine has been studied in terms of their compliance with the standards envisaged in the criminal procedural legislation of the EU. The level of harmonization of the right to translation, the right to information in criminal proceedings, the procedural rights of minors, the presumption of innocence and the rights of victims was analyzed. The differentiation of the legislation of Ukraine and the EU in the above-mentioned areas was also analyzed.*

*The author expresses the proposals for improving domestic criminal procedural legislation in the context of its convergence with EU legislation. In particular, it is proposed to regulate the right to translation by a separate article of the Criminal Procedural Code of Ukraine with the improvement and updating of this institution: establishing the content of the right to translation, defining the criteria of translation quality, qualification requirements for the translator and documents confirming his qualifications.*

*Besides, the author's proposal to create a confidential support service for victims in Ukraine, which should function on a free basis and act in the interests of victims, is worth attention. The main task of such services should be to provide information about the progress of proceedings; psychological support; shelter and counseling.*

**Key words:** *European integration, criminal procedural legislation, harmonization of legislation, directive.*

Обраний Україною шлях європейської інтеграції – це широке концептуальне бачення, яке не обмежується лише географічним поняттям. Перш за все, це вибір шляху розвитку у напрямку європейської демократичної моделі, реалізація якої покликана сприяти прогресу у всіх сферах суспільного життя. Вирішення цього питання вимагає від нашої держави рішучих кроків щодо адаптації національного законодавства до законодавства Європейського Союзу (далі – ЄС). Проблема адаптації кримінального процесуального законодавства України до законодавства Європейського Союзу порівняно нова для науки кримінального процесу, що зумовлює актуальність даної теми. Актуалізують дану тематику те, що Україна великою ціною виборює не лише власну незалежність, а і свій вибір на шляху до членства у ЄС.

Новий етап адаптації законодавства України до законодавства ЄС у сфері кримінального процесу розпочався із прийняттям Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони, ратифікованої Законом України від 16 вересня 2014 р. (далі – Угода про асоціацію з ЄС) [1].

Про важливість цієї Угоди неодноразово наголошували, зокрема, науковці. Приміром, О.Г. Шило зазначає, що вона «нарешті створила підґрунтя для подальших стратегічних реформаційних процесів у всіх сферах суспільного життя, що в сукупності забезпечать утвердження і визнання у державі європейських цінностей поваги до прав людини і основоположних свобод, демократії, верховенства права» [2, с. 109–110].

Одним із зобов'язань України, закріплених у Преамбулі до Угоди про асоціацію з ЄС, є поступова адаптація законодавства України до *acquis* ЄС відповідно до напрямів, визначених у цій Угоді, та ефективне її виконання. Рівень забезпечення прав людини під час кримінального провадження та дотримання демократичних ідей у державі знаходяться у прямому взаємозв'язку з якістю національного кримінального процесуального законодавства. Невідповідність його європейським стандартам може викликати численні обмеження або порушення прав особи під час кримінального провадження.

Одним із основних актів ЄС у сфері кримінального процесу є директива. Директива Європейського Союзу (European Union Directive) – це законодавчий акт, який зобов'язує держави-члени ЄС ужити заходів для досягнення цілей, зазначених у директиві [3, с. 18]. Можна виокремити понад десять директив Європейського Парламенту та Ради ЄС у сфері кримінального процесу, яку встановлюють гармонізовані права учасників кримінального провадження (зокрема, Директива про право на переклад у кримінальному процесі № 2010/64/ЄС від 20.10.2010 [4]; Директива про право на отримання інформації в кримінальному провадженні № 2012/13/ЄС від 22.05.2012 [5]; Про процесуальні гарантії для неповнолітніх підозрюваних чи обвинувачених у кримінальному провадженні 2016/800 від 11.05.2016 [6] та інші).

Зрозуміло, що імплементація норм директив Європейського Союзу не є обов'язковими для України. Однак на доцільність та важливість їх впровадження згадували у своїх наукових працях чимало вчених-процесуалістів. В.В. Рогальська з цього приводу зазначає, що «вивчення

досвіду держав-членів ЄС щодо побудови загальної кримінально-правової політики, зокрема в галузі кримінального судочинства, для нас не є обов'язковим, оскільки Україна не є членом ЄС, але, на нашу думку, є вельми важливим, адже має на меті визначення орієнтирів реформування національного законодавства в частині реалізації права на справедливий суд» [7, с. 267].

У зв'язку із цим виникає необхідність проаналізувати стан українського кримінального процесуального законодавства на його відповідність європейському законодавству, виявити ознаки гармонізації (зближення) та диференціації кримінального процесуального законодавства України та ЄС.

На підставі системного аналізу кримінального процесуального законодавства України та ЄС можна дійти висновку, що основним напрямком зближення їх законодавства є гармонізація *законодавства, що регулює права учасників кримінального провадження*. У цьому аспекті можна виокремити такі гармонізовані частини кримінального процесуального законодавства України до європейських актів:

1) право на переклад. У КПК України закріплені права та гарантії особи у цьому аспекті, що відповідають нормам Директиви № 2010/64/ЄС про право на переклад у кримінальному провадженні а саме:

– повідомлення особі про підозру повинно здійснюватися мовою, яку особа достатньо розуміє для усвідомлення суті підозри;

– право осіб виступати в суді рідною мовою, якщо вони не володіють або недостатньо володіють мовою судочинства;

– право осіб користуватися послугами перекладача у кримінальному провадженні;

– переклад кінцевих судових процесуальних документів рідною мовою осіб, які не володіють або недостатньо володіють мовою судочинства;

2) право на отримання інформації. Щодо права на отримання інформації, то український законодавець передбачив таку регламентацію цього права, яка кореспондує положенням Директиви № 2012/13/ЄС про право на отримання інформації в кримінальному провадженні: право особи знати, у вчиненні якого кримінального правопо-

рушення її підозрюють, обвинувачують; право особи бути чітко і своєчасно повідомленою про свої права, передбачені цим Кодексом, а також отримати їх роз'яснення: право негайно бути повідомленою про підстави затримання, а також окремі процесуальні права (право мати захисника та інші); право особи на доступ до доказів.

У цьому аспекті українське законодавство відповідає європейському, оскільки норми Директиви про інформацію передбачають вручення підозрюваному, обвинуваченому так званої «декларації прав». КПК України передбачає аналогічний інститут вручення письмового документа із зазначенням у ньому процесуальних прав підозрюваних та обвинувачених, який іменується «пам'ятка про процесуальні права та обов'язки підозрюваного (обвинуваченого)».

Проводячи паралель між правами, про які інформуються підозрювані, обвинувачені відповідно до українського кримінального процесуального законодавства, та тими правами, про які повинні інформуватися ці особи відповідно до Директиви про інформацію, варто зауважити, що перелік прав, про які інформуються підозрювані, обвинувачені, за КПК України значно ширший та, окрім прав, передбачених Директивою, також містить право збирати і подавати слідчому, прокурору, слідчому судді докази, право заявляти відводи, право оскаржувати рішення, дії та бездіяльність слідчого, прокурора, слідчого судді та інші;

3) процесуальні права неповнолітніх у кримінальному провадженні. Щодо процесуальних прав неповнолітніх, то у КПК України міститься глава 38, яка регламентує кримінальне провадження щодо неповнолітніх. Водночас окремі процесуальні права неповнолітніх зазначені й в інших главах кодексу.

У КПК України юридично відображені такі процесуальні права неповнолітніх, які узгоджуються із Директивою № 2016/800/ЄС про процесуальні гарантії для неповнолітніх підозрюваних чи обвинувачених у кримінальному провадженні:

– право неповнолітнього на отримання інформації. Попри те, що у КПК України це право не виокремлено окремою статтею чи нормою, вважаємо, що п. 1 ч. 1 ст. 56,

який передбачає право підозрюваного бути повідомленим про його процесуальні права, поширює свою дію і на неповнолітніх підозрюваних;

- право неповнолітнього мати законного представника;

- право неповнолітнього на захисника.

Окрім того, порівнюючи право неповнолітнього захисника до аналогічного, закріпленого у Директиві про неповнолітніх, слід зауважити, що український законодавець у цьому аспекті більш прогресивний. Адже на європейському рівні передбачений перелік випадків обов'язкового залучення захисника для неповнолітніх (під час окремих слідчих дій, позбавлення свободи). Натомість українське кримінальне процесуальне законодавство передбачає обов'язкове залучення захисника для неповнолітньої особи з моменту встановлення факту її неповноліття (п. 1 ч. 3 ст. 52 КПК України);

- право на індивідуальну правову оцінку неповнолітнього. Зокрема, у Директиві про неповнолітніх є норма про індивідуальну правову оцінку неповнолітніх. Із огляду на системне тлумачення КПК України можна зробити висновок про те, що і схожі положення закріплені у статті 485 КПК «Обставини, що підлягають встановленню у кримінальному провадженні щодо неповнолітніх». Однак наш законодавець не виокремлює ці обставини як спеціальне право неповнолітнього, що, на наш погляд, варто було б зробити [8, с. 83];

- право неповнолітнього на захист його приватного життя. Незважаючи на те, що це право прямо не виокремлено у нормах КПК України, законодавець передбачає можливість здійснення закритого судового засідання, якщо обвинувачений є неповнолітнім. Ця норма КПК відповідає ст. 14 Директиви про неповнолітніх, яка передбачає, що держави-члени ЄС повинні або передбачити, що судові засідання за участю неповнолітніх зазвичай повинні проводитися за відсутності публіки, або дозволити судам приймати рішення про проведення таких слухань за відсутності публіки;

4) презумпція невинуватості. Щодо презумпції невинуватості, то вона отримує своє законодавче закріплення у ст. 17 КПК України «Презумпція невинуватості та забезпечення доведеності вини». Осно-

вні елементи законодавчої регламентації цієї засади відповідають положенням Директиви № 2016/343/ЄС про посилення деяких аспектів презумпції невинуватості і право бути присутнім у суді в ході кримінального судочинства від 09.03.2016:

- формула презумпції невинуватості (особа вважається невинуватою у вчиненні кримінального правопорушення і не може бути кримінально покарана, доки її вину не буде доведено у порядку, передбаченому цим Кодексом, і встановлено обвинувальним вироком суду, що набув законної сили);

- тягар доказування лежить на стороні обвинувачення;

- усі сумніви повинні тлумачитися на користь особи.

Окрім цього, Директива про презумпцію невинуватості є комплексною та, окрім презумпції невинуватості, передбачає право особи зберігати мовчання щодо кримінального правопорушення, у якому особа підозрюється чи обвинувачується, а також свободу від самовикриття. Щодо цього права, то українське законодавство відповідає європейському, адже у ст. 18 КПК України передбачено свободу від самовикриття та право не свідчити проти своїх близьких родичів чи членів сім'ї;

5) захист прав потерпілих. Щодо захисту прав потерпілих осіб, то в КПК України регламентований широкий перелік процесуальних прав потерпілих для його участі у кримінальному провадженні, які відповідають нормам Директиви № 2012/29/ЄС про потерпілих: бути повідомленим про свої права та обов'язки, передбачені цим КПК України; знати сутність підозри та обвинувачення, бути повідомленим про обрання, зміну чи скасування щодо підозрюваного, обвинуваченого заходів забезпечення кримінального провадження та закінчення досудового розслідування; подавати докази слідчому, прокурору, слідчому судді, суду; заявляти відводи та клопотання; давати пояснення, показання або відмовитися їх давати; оскаржувати рішення, дії чи бездіяльність слідчого, прокурора, слідчого судді, суду в порядку, передбаченому цим Кодексом; мати представника та в будь-який момент кримінального провадження відмовитися від його послуг; на відшкодування завданої

кримінальним правопорушенням шкоди в порядку, передбаченому законом, та інші важливі процесуальні права під час досудового розслідування та судового розгляду.

Незважаючи на гармонізаційні ознаки кримінального процесуального законодавства України та ЄС, можна виділити і диференціацію законодавства.

*1. Диференціація законодавства, що регулює права учасників кримінального провадження.*

*Право на переклад.* На перший погляд, право на переклад у кримінальному провадженні в Україні достатньо регламентоване та відповідає європейський стандартам.

Однак, ураховуючи норми директиви, право на переклад в Україні отримало дещо звужену регламентацію. Адже в КПК України немає вимоги про те, що держава зобов'язана забезпечити достатню кваліфікацію залучених письмових та усних перекладачів з метою надання правильного письмового та усного перекладу. Тим паче, що в Україні відсутні вимоги до кваліфікації перекладача, а також можливість перевірки його кваліфікації.

Окрім цього, слід зауважити, що український законодавець не виокремлює таке право в окрему статтю, а розглядає його крізь призму засад кримінального провадження (ст. 29 КПК України «Мова, якою здійснюється судочинство»). Окрім того, право осіб користуватися рідною мовою під час кримінального провадження, а також обов'язок держави забезпечити залучення перекладача на безоплатній основі закріплено і в п. 18 ч. 3 ст. 42 КПК України. Процесуальний статус перекладача визначений у ст. 68 КПК.

Тому видається доцільним право на переклад регламентувати окремою статтею КПК із покращенням та оновленням цього інституту: встановленням змісту права на переклад, визначенням критеріїв якості перекладу, кваліфікаційних вимог щодо перекладача та документи, котрі підтверджують його кваліфікацію.

*Право на отримання інформації.* Незважаючи на те, що законодавче закріплення права на отримання інформації в кримінальному провадженні загалом відповідає європейським мінімальним стандартам, в КПК України все-таки наявні певні недоліки правового регулювання цього

права. Йдеться про відсутність нормативної вимоги щодо інформування особи про її права при затриманні на підставі ухвали слідчого судді (ст. 191 КПК) [9]. Для забезпечення комплексної регламентації цього права видається необхідним доповнити цю статтю КПК України та закріпити норму про інформування про права особи і за такого виду затримання.

*Процесуальні права неповнолітніх.* У нормах Директиви ЄС про неповнолітніх є обов'язкова норма про аудіовізуальний запис допиту неповнолітнього, який здійснюється органами досудового розслідування у кримінальному провадженні. У КПК України є норма про те, що під час допиту може застосовуватися фотозйомка, аудіо- та/або відеозапис (ч. 5 ст. 224 КПК України). Тобто український законодавець передбачив факультативний запис допиту особи. У цьому аспекті для забезпечення найкращих інтересів дитини, вважаємо, необхідно передбачити диференційований підхід щодо допиту неповнолітнього, встановивши імперативну вимогу про аудіовізуальний запис допиту.

Комітет з питань запобігання катуванням чи нелюдському або такому, що принижує гідність, поводженню чи покаранню запропонував певні стандарти допитів, одним із яких є обов'язкове здійснення електронних записав допитів, проведених правоохоронними органами. Комітет вважає, що це є важливою додатковою гарантією запобігання жорсткому поводженню із затриманими та зауважує, що кількість країн, де розглядається запровадження такої практики, наразі зростає [10].

Окрім цього, така вимога щодо обов'язкового електронного фіксування допиту відповідає концепції процесуального інтерв'ю, основною метою якого є отримати точну та надійну інформацію<sup>1</sup>. Електронний запис

<sup>1</sup> Від англ. – investigative interview – спеціальна методика опитування осіб (свідків, потерпілих, обвинувачених), яка характеризується відсутністю примусу та наявністю відкритих питань, які покращують комунікацію та обмін інформацією. Застосовується у низці зарубіжних держав та нещодавно почала застосовуватися в Україні (протягом останнього року почало застосовуватися окремими детективами Національного Антикорупційного бюро та слідчими слідчих відділів розслідування особливо тяжких злочинів слідчого управління Головного управління Національної поліції України у Львівській та Дніпропетровській області).

процесуального інтерв'ю може допомогти правоохоронним органам досягти вказаних цілей, надаючи беззаперечний доказ того, що саме відбувалося під час такої взаємодії між поліцією та громадянами [11, с. 323].

*Принцип презумпції невинуватості.* Незважаючи на те, що більшість елементів презумпції невинуватості регламентовані у КПК України, все-таки певні ознаки диференціації можна виокремити.

Найперше принцип презумпції невинуватості несумісний із публічними висловлюваннями органів державної влади щодо винуватості особи. Однак у КПК України відсутня норма про те, що держава зобов'язана вжити заходів для того, щоби забезпечити відсутність публічних заяв від органів державної влади, а також процесуальних документів, окрім тих, які встановлюють винуватість особи, допоки підозрюваний чи обвинувачений не буде визнаний винним відповідно до закону.

На цю проблематику вказували і науковці в царині кримінального процесу. Зокрема, Т. Фулей зазначає, що публічні висловлювання про винуватість до завершення суду, а інколи – навіть і до пред'явлення офіційного обвинувачення, а також висловлювання у ЗМІ думок і аргументів про винуватість особи є неприйнятними. Очевидно, що слідчий або прокурор можуть на суб'єктивному (внутрішньому) рівні бути переконані у наявності вини обвинуваченої особи, і їхнє внутрішнє переконання не спростовує презумпції невинуватості [12, с. 47].

На аналогічну проблематику вказував у своїх рішеннях і ЄСПЛ, констатуючи найбільш часті випадки порушення принципу презумпції невинуватості. Одним із таких випадків є проголошення публічних заяв прокурорами, представниками державних органів влади про винуватість особи ще до закінчення кримінального процесу. Неодноразово можна спостерігати такі ситуації по телебаченню, коли державні чи політичні діячі на початкових стадіях кримінального провадження стверджують про винуватість особи та про неминуче покарання. Яскравим прикладом, який ілюструє зазначене порушення, є справа «Шагін проти України» [13], у якій особа скаржилася, що заяви про його вину, зро-

блені в засобах масової інформації посадовими особами державних органів до того, як його було засуджено судом, вплинули на громадську думку та наперед визначили результат вирішення справи.

*Захист прав потерпілих.* Як уже зазначено, більшість процесуальних прав потерпілих у кримінальному провадженні відповідають нормам європейських актів. Утім, у Директиві про потерпілих міститься положення, що передбачає захист від повторної віктимізації. Мовиться про ст. 8 розділу 2 Директиви, яка передбачає створення конфіденційної служби підтримки потерпілих, яка функціонує на безкоштовній основі та діє в інтересах потерпілих до, під час і навіть деякий час після закінчення кримінального провадження.

У зв'язку із цим доцільно передбачити створення в Україні конфіденційної служби підтримки потерпілих, яка функціонує на безкоштовній основі та діє в інтересах потерпілих до, під час і навіть деякий час після закінчення кримінального провадження.

Основним завданням таких служб має бути забезпечення надання:

- інформації та консультацій з приводу одержання потерпілим відшкодування шкоди, заподіяної кримінальним правопорушенням, і підготовка потерпілих до участі у судовому засіданні;
- інформації про хід провадження або скерування до необхідних спеціалістів чи служб підтримки потерпілих;
- психологічної підтримки;
- консультацій щодо фінансових та інших практичних питань;
- притулку чи тимчасового житла з метою забезпечення їхньої безпеки чи задля уникнення залякування потерпілих.

Сьогодні таких служб підтримки потерпілих на національному рівні немає. Окреслений обов'язок виконують громадські організації. Очевидно, що такі ініціативи громадських організацій чи державна гаряча лінія не можуть замінити повноцінних центрів надання допомоги потерпілим. В умовах актуалізації проблем торгівлі людьми, незаконної міграції, домашнього насильства створення таких центрів служби підтримки є необхідним кроком нашого законодавця на шляху до апроксимації українського законодавства

до європейського в контексті забезпечення прав учасників кримінального провадження.

Саме тому було б доцільно внести відповідні зміни у кримінальне процесуальне законодавство, впровадити принцип захисту від повторної віктимізації та представити механізм його реалізації.

Таким чином, головним напрямком зближення кримінального процесуального законодавства України та Європейського Союзу є гармонізація законодавства, що

регулює права учасників кримінального провадження.

На основі порівняльного дослідження можна констатувати, що у кримінальному процесуальному законодавстві України наявні ознаки як гармонізації, так і диференціації з кримінальним процесуальним законодавством ЄС. Однак у цілому кримінальне процесуальне законодавство України відповідає стандартам, встановленим у кримінальному процесуальному законодавстві ЄС.

#### ЛІТЕРАТУРА:

1. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони від 30.11.2015. URL: [https://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/984\\_011](https://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/984_011) (дата звернення: 07.09.2022).

2. Шило О.Г. Проблеми адаптації кримінального процесуального законодавства України до права Європейського Союзу. *Вісник Національної академії правових наук України*. № 2(85). 2016. С. 109–122.

3. Bailey A. R. *The EU Directive Handbook: Understanding the European Union Compliance Process and What it Means to You*. CRC Press, 1997. 216 p.

4. Directive 2010/64/EU of the European Parliament and of the Council of 20 October 2010 on the right to interpretation and translation in criminal proceedings. *OJ L 280*. 26.10.2010. P. 1–7.

5. Directive 2012/13/EU of the European Parliament and of the Council of 22 May 2012 on the right to information in criminal proceedings. *OJ L 142*. 1.6.2012. P. 1–10.

6. Directive 2016/800/EU of the European Parliament and of the Council of the 11 May 2016 on the procedural safeguards for children who are suspects or accused persons in criminal proceedings (21.5.2016). *OJ L 132/1*.

7. Рогальська В.В. Регламентация та реалізація права на інформування осіб, щодо яких здійснюється кримінальне переслідування, в контексті забезпечення справедливого судочинства: окремі аспекти. *Прикарпатський юридичний вісник*. 2018. Вип. 2(23). Том 3. С. 266–270.

8. Климкевич Р.А. Захист прав неповнолітніх у кримінальному процесуальному законодавстві Європейського Союзу. *Протидія незаконній міграції та торгівлі людьми* : матеріали III Міжнародного науково-практичного симпозиуму, 12-13 квітня 2019 р. Івано-Франківськ, 2019. С. 81–84.

9. Кримінальний процесуальний кодекс України : Закон України від 12 квіт. 2012 р. № 4651-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/4651-17>.

10. Розвиток стандартів КЗК щодо тримання під вартою співробітниками правоохоронних органів. Європейський комітет з питань запобігання катуванням чи нелюдському або такому, що принижує гідність, поводженню чи покаранню (КЗК). URL: <https://rm.coe.int/16806cd1ec>.

11. Белоусов Ю., Броневицька О., Деркач С. та ін. Розкажи мені, що сталося, або зізнайся. Дослідження про процесуальне інтерв'ю. Аналіз міжнародного досвіду. Опис узагальненої моделі. Аналіз національної системи підготовки та практики. Київ : Процесуальне інтерв'ю в Україні. 2020. 223 с.

12. Фулей Т. Презумпція невинуватості: концептуальні підходи. *Слово Національної школи суддів України*. 2012. № 1(1). С. 39–53.

13. *Case of Shagin v. Ukraine* (Application № 20437/05)). Judgment European Court of Human Rights (Fifth Section), 10 December 2009. URL: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-9611296112> (Last accessed: 29. 07.2019).



УДК 342.7

DOI <https://doi.org/10.51989/NUL.2022.6.1.22>

## СОЦІАЛЬНІ ПРАВА І СВОБОДИ ЛЮДИНИ В КОНТЕКСТІ ЄВРОПЕЙСЬКОЇ ІНТЕГРАЦІЇ: ТЕОРЕТИЧНІ НАПРАЦЮВАННЯ

**Ковтун Віталій Іванович,**

кандидат юридичних наук, доцент,  
доцент кафедри конституційного права України  
Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого



Статтю присвячено аналізу теоретичних аспектів становлення моделей соціальної держави. Визначається особливість європейського конституціоналізму – конституційна концепція соціальної держави (англ. *social state*), яка характеризується вагомою роллю держави в соціальній сфері, а отже, і можливістю захисту соціальних прав у судах. Тобто Європа, на відміну від США (англ. *welfare state*), має позитивний обов'язок надавати мінімальний соціальний захист держави. Реалізації соціальних прав передують наявність у державі матеріальних ресурсів. Американська система наполягає на індивідуалізмі, тобто самостійному існуванні відмежованому від втручання держави – у життя, свободу та власність.

Встановлено, що відбувається теоретична розробка ліберальних інституційних моделей у конституційних парадигмах пострадянських держав. При цьому цей процес має великий вплив на конституційний дизайн соціальних прав. Тому зростання віри в конституцію та/або конституцію консолідації ліберально-демократичної системи в перехідний період є консенсусним явищем для усвідомлення конституційного порядку. Практика захисту прав людини все більше рухається у напрямку нормативного та інституційного гарантування, тобто інструменту запобігання демократичної регресії у контексті верховенства права.

Встановлено, що тенденції розширення норм прав людини, які підлягають судовому розгляду, значною мірою сприяє розвитку судової практики у сфері захисту соціальних прав. У деяких випадках практика розвивається через звернення до громадянських і політичних прав, тоді як в інших безпосередні економічні та соціальні права сприяли судовому розгляду. Частково це можна пояснити розвитком міжнародних і регіональних механізмів захисту прав людини. Але наявність правових можливостей є необхідною, але недостатньою умовою (а в деяких випадках навіть необов'язковою). Рішення соціальних суб'єктів щодо вибору стратегії судового розгляду значно відрізняються між юрисдикціями, і тривалий та прогресивний судовий процес значною мірою залежить від зрілості юриспруденції щодо громадянських і політичних прав, міцності інститутів верховенства права та навіть самої демократії. Судова практика XXI сторіччя все більше зосереджуватиметься на захисті соціальних прав людини та громадянина.

**Ключові слова:** Конституція, держава загального добробуту, соціальна держава, Конституційний Суд, освіта, євроінтеграція.

### **Kovtun Vitalii. Social rights and freedoms in the context of European Integration: Theoretical developments**

The article is devoted to the analysis of theoretical aspects of the formation of social state models. The peculiarity of European constitutionalism is determined – the constitutional concept of the social state, which is characterized by the important role of the state in the social sphere, and therefore the possibility of protecting social rights in the courts. That is, Europe, unlike the United States (*welfare state*), has a positive obligation to provide minimum social protection of the state. The realization of social rights is preceded by the availability of material resources in the state. The American system insists on individualism, that is, independent existence separated from state interference in life, liberty, and property.

It has been established that the theoretical development of liberal institutional models is taking place in the constitutional paradigms of post-Soviet states. At the same time, this process has a great influence on the constitutional design of social rights. Therefore, the growth of faith in the constitution and/or the constitution of the consolidation of the liberal-democratic system

*in the transition period is a consensus phenomenon for the awareness of the constitutional order. The practice of human rights protection is increasingly moving in the direction of normative and institutional guarantees, that is, a tool for preventing democratic regression in the context of the rule of law.*

*It has been established that the tendency to expand human rights norms that are subject to judicial review significantly contributes to the development of judicial practice in the field of social rights protection. In some cases, practice developed through appeals to civil and political rights, while in others direct economic and social rights fueled litigation. This can be partly explained by the development of international and regional human rights protection mechanisms. But the availability of legal capacity is a necessary but not a sufficient condition (and in some cases even optional).*

*Decisions by social actors regarding the choice of litigation strategy vary considerably between jurisdictions, and a sustained and progressive litigation depends largely on the maturity of jurisprudence on civil and political rights, the strength of rule of law institutions, and even democracy itself. Judicial practice of the 21st century will increasingly focus on the protection of social rights of man and citizen.*

**Key words:** *Constitution, welfare state, social state, humans rights, constitutional court, education, European integration.*

Політична демократизація та розвиток соціальної держави стають головними пріоритетами у сучасних умовах розвитку нашої держави. Проте у Європі аж до Першої світової війни роль національних держав була досить скромною, оскільки тоді з інструментів економічної політики вони мали, мабуть, лише тарифне і валютне регулювання, а інструментів соціальної політики не було зовсім. Втім, після Другої світової війни більша частина їх мечів була перекована на орала, а економічна та соціальна політика національних держав поглибила свій вплив. Таким чином, держави розвинули куди більш вражаючу інфраструктурну владу над своїми громадянами саме в нетривалий період після 1945 р. [1, с. 71]. Цей період був відзначений сплеском профспілкового членства та пожвавленням потягу до соціальних змін. Організований робочий рух вийшов за межі обробної промисловості як своєї бази та поширився на сферу освіти, послуг та державний сектор. Парадокс післявоєнної історії ринку праці полягав у тому, що в Європі профспілки виявили більшу готовність пом'якшувати свої вимоги, ніж їхні колеги у Північній Америці. Європейський робітничий рух відмовився від ворожого ставлення до зовнішньої торгівлі міжвоєнного часу та визнав її роль фактором сталого зростання. Робітники обрали політику стримування зарплат, яка була легше здійснена у країнах із централізованими інститутами колективних переговорів (Німеччина та Скандинавія), ніж у країнах із децентралізованими

інститутами (Франція та Великобританія). У тій частині угоди, яка стосувалася бізнесу, робітники пом'якшили зарплатні вимоги в обмін на реінвестування прибутків у передові технології. У тій її частині, яка стосувалась держави, робітники взяли на себе зобов'язання підтримувати суспільний світ, задовольняючись гарантією подальшого розширення страхування від безробіття та пенсійного та медичного забезпечення, а також перспективою збільшення відпустки. Однією з умов цього громадського пакту була згода всіх сторін підвищення міжнародної відкритості економіки, що також виконувало дисциплінуючу функцію. Такою була довгострокова угода, яка добре служила європейцям аж до 1990-х років [2, с. 637].

Так, влучною є теза М. Манна, що споживання, корпоративні та державні соціальні програми у США, націлені на підтримку бідних верств населення, що породжували не загальні права, а спеціальні привілеї, доступні не всім. Проте більшість американського населення, мабуть, не відчувала потреби в тому соціальному громадянстві, до якого прагнула Європа, яка здійснювала загальні соціальні програми та активну політику ринку праці [1, с. 71].

Наступною сходинкою стало формування концепції соціальної держави (нім. *Sozialstaat* (англ. *socialstate*) або її англо-американського аналогу – держави загального добробуту (англ. *welfarestate*), заснованої на принципах рівності можливостей, справедливого розподілу суспільного блага та громадської відповідальності

за тих, хто не може забезпечити собі мінімальні умови гідного рівня життя. Причому А. Терсек (*A. Tersek*), закликаючи до більш активної конституційної політики та більших позитивних зобов'язань держави для захисту соціально-економічних прав, стверджує, що економічна криза не повинна сприйматися як кінець держави загального добробуту. Доктрина позитивних зобов'язань має застосовуватися для більш чіткої та ефективної реалізації конституційних принципів соціальності, солідарності та соціальної рівності, з одного боку, та фундаментальних прав і свобод, тісно пов'язаних із соціальністю та економікою, – з другого. Автор категорично стверджує: «Ми повинні вимагати більше від держави, не менше» [3, с. 348].

Слід також зазначити, що принцип соціальної держави, розвинутий у конституціях та конституційній юриспруденції країн Європи та США значно розширив сферу захисту соціальних прав, визначаючи неконституційними не тільки відверто «антисоціальні» дії держави, але й спроби обмежити чи скасувати існуючі соціальні програми та пільги. Як відзначив генеральний секретар Конституційної Ради Франції, «найбільш позитивним аспектом конституційної юриспруденції в цій сфері є те, що вона робить неможливою будь-яку спробу відступу від надбань соціального захисту» [4, с. 753].

Ф. Гаєк вказував, що словом «соціальний» зловживають у всьому світі, однак до крайніх форм це прийшло в Західній Німеччині, де конституція 1949 року містила вираз *sozialer Rechtsstaat* – «соціальна правова держава» – й звідки взяло початок поширювання поняття «соціальна ринкова економіка», до речі в іншому сенсі, який вкладав у нього його популяризатор Людвіг Ерхард. При тому, що верховенство права й ринок були досить зрозумілими поняттями, прикметник «соціальний», залишає його типового змісту. З такого використання слова «соціальний» німецькі вчені вивели, що їх уряд відповідно до конституції підкорюється *Sozialstaatsprinzip* (принципу соціальної держави), що позначає необхідність призупинення верховенства права. Таким же чином ці німецькі вчені вказують на конфлікт між *Rechtsstaat* і *Sozialstaat* (право-

вою державою і соціальною державою) і включають поняття *soziale Rechtsstaat* (соціальна правова держава) в конституцію своєї країни – конституцію, створену, як я б сказав, фабіанськими путаниками, які вдохновилися прикладом Фрідріха Наумана, видуманого в XIX столітті «націонал-соціалізм» [5, с. 191]. До речі, Ф. Гаєк не був проти будь-якого державного регулювання, але виступав за те, щоб воно зводилося до небагатьох функцій, таких як забезпечення верховенства права, рівного доступу до ринку для всіх та мінімального рівня соціального страхування для нужденних.

Сучасний стан та формування державної політики відбувається в процесі руху від висунення загального поняття соціальної держави й далі через аналіз позитивно-правової конкретики, зокрема соціальних прав людини і громадянина. Можливість реалізації соціальних прав залежить не стільки від того, як сформульовані відповідні конституційні положення, скільки від діяльності політичних гілок влади, а також від захисної ролі судового корпусу.

Як стверджує А. Сен, щодо спроможності соціальних прав (прав на добробут) у науковій спільноті висунуто два варіанти заперечень «критика з боку інституціоналізації» та «критика з боку істотності». Критика зі сторони інституціоналізації, яка спрямована, зокрема, на економічні та соціальні права, пов'язана з думкою, що теперішні права повинні припускати точну відповідність у вигляді явно сформульованих обов'язків. Стверджується, що така відповідність могла б існувати тільки в тому випадку, коли право інституціоналізовано. Інституціоналізувати традиційні політичні та громадянські права нескладно. У більшості випадків вони вимагають, щоб уряд і люди в цілому залишили людину в спокої. Проблеми, що розглядаються у зв'язку із встановленням вимог до економічних і соціальних прав, мають, однак, абсолютно інший характер. «Критика зі сторони істотності», яка в тій чи іншій мірі пов'язана і з критикою інституціоналізації, виходить з аргументу, який стверджує, що навіть при застосуванні всіх зусиль не завжди можливо отримати всезагальне здійснення досягнутих економічних і соціальних прав [6, с. 483].

Із приводу соціальних прав часто висувається заперечення, що права, пов'язані з наданням позитивних послуг, мають інший правовий статус, ніж негативні права, оскільки останні легко гарантувати, на відміну від перших. Імпліковане тут положення, що права людини завжди мають бути здійсненими на практиці, а тому не може бути жодних соціальних прав людини, не виконується навіть для обох інших типів прав (свобод і прав участі в прийнятті політичних рішень). Жодне з прав людини не є значущим безумовно і без винятків. Крім того, чимало прав, включаючи свободи, потребують ресурсів, котрих у певних ситуаціях може бракувати або котрі можуть бути потрібні для чогось важливішого (наприклад, для захисту іншої правової свободи). Між соціальними правами і правовими свободами існує нерозривний зв'язок. Необхідна позитивізація та достатня конкретизація їх як основних прав у державному законодавстві залишається справою демократичних процедур у специфічних історичних і суспільних ситуаціях. Внесені до конституції права людини як основні права залишають значний простір для закріплення специфічних прав. Громадяни країни як морально автономні індивіди можуть самі вирішити, яким чином тлумачити моральні правові вимоги в конкретних соціально-історичних умовах [7, с. 159].

Так, класичну ліберальну ідею про те, що негативним правам кореспондує негативний обов'язок держави немає заважати їхній реалізації, доповнюють позитивним обов'язком держави щодо їхньої належної реалізації та захисту. Позитивні зобов'язання держави полягають у вимозі до національних органів влади застосувати потрібні засоби захисту прав людини. Наприклад, захистити життя особи в разі нападу на неї або ж реалізація права на справедливий судовий захист потребує від держави створення надійної незалежної судової системи. Повертаючись до позитивних зобов'язань держави щодо соціально-економічних прав, можна навести приклад реалізації права на освіту. Щоб людина могла ним скористатись – держава повинна побудувати навчальні заклади, обладнати приміщення, забезпечити кадрами тощо. З іншого боку, з правом на освіту пов'язані й деякі свободи: свобода

освіти, що полягає у виборі способу освіти, фаху, закладу здобуття освіти, а також академічна свобода, що охоплює свободу викладання. Аналогічний вигляд матиме ситуація з правом на працю та свободою праці. Це ще раз засвідчує, що чітку межу між різними групами прав проводити не варто [8, с. 167].

Особливості механізму реалізації громадянських і політичних прав з одного боку, й економічних, соціальних та культурних прав, з іншого, існують і на міжнародному рівні. Це зумовило ухвалення двох окремих міжнародних пактів про права людини: Пакту про громадянські і політичні права та Пакту про економічні, соціальні і культурні права (*прав орієнтирів*), а на регіональному рівні в межах Ради Європи: Конвенції про захист прав людини та основоположних свобод та Європейської соціальної хартії (*прав гарантій*), Хартії засадничих прав Євросоюзу (додаток до Лісабонської угоди) (*прав принципів*).

України має своїм спрямуванням створення таких умов, що забезпечують гідне життя, вільний розвиток людини, дотримання соціальних стандартів. Досягнення європейського рівня соціального і економічного розвитку України передбачає належну реалізацію державою конституційних функцій.

Важливим чинником ефективного функціонування соціальної держави традиційно вважається суд. В умовах соціально-економічної кризи в Україні особливого значення набуває необхідність захисту соціально-економічних прав людини. У цьому зв'язку надзвичайно позитивною визначається діяльність Конституційного Суду України, який дотримується означеної вимоги при прийнятті своїх рішень. Разом з тим визнається, що діяльність судів загальної юрисдикції недостатньо спрямована на захист прав цієї категорії [9, с. 192].

Як вказує Ю.Г. Барабаш, українська влада постійно намагається експериментувати з питанням соціального забезпечення. І це цілком природньо для країни з нестійкою економікою та незначними фінансовими ресурсами. Натомість таке експериментування не завжди має прогресивний характер, особливо напередодні чергової виборчої компанії. Сьогодні ми стоїмо перед складним вибором – зали-

шитися зі старою радянською системою солідарного пенсійного забезпечення, яка за роки незалежності обросла всілякими пільговими категоріями пенсіонерів чи поступово переходить на повноцінне пенсійне страхування. Така дилема не зможе бути вирішена безболісно. Вочевидь, що після 20 років незалежності буде вкрай складно не тільки перебудувати економіко-правову складову системи соціального захисту, що слід було робити на початку незалежного поступу, а й змінити стереотипне мислення щодо названого питання з боку громадян [10, с. 20].

Із цього приводу критично висловлюється В.В. Речицький, адже ми дотепер живимо за Конституцією, в якій соціально-економічні права виписані як наркотик у тоталітарній державі. Їхній зміст є таким, що жодна демократична коаліція чи ліберальний уряд не зможе гарантувати. Наш національний формат економічних прав – це продовження ленінської утопії в її класичному варіанті. Насправді ж позитивними соціально-економічні права мали б залишатися лише для соціально ослаблених, причому не з власної вини, поодиноких індивідів [11, с. 180].

Як висновок, підтверджуючи європейську ідентичність Українського народу і незворотність європейського та євроатлантичного курсу, що закріплений на конституцій-

ному рівні, Україна має зобов'язання своїм спрямуванням створити такі умови, що забезпечать гідне життя, вільний розвиток людини, дотримання соціальних стандартів. Досягнення європейського рівня соціального й економічного розвитку України передбачає належну реалізацію державою конституційних функцій.

Поява компаративістського напрямку юриспруденції соціальних прав дає бажану можливість заново розглянути ряд правових, філософських і практичних питань. Завдяки використанню практики, навіть у її протиріччях, теорія водночас збагачується та ставиться під сумнів. Безумовно, зрозуміло, що дебати щодо судового розгляду повинні були пристосуватися до реальності судових рішень щодо соціальних прав. Теоретичне занепокоєння щодо ролі суду стосовно соціальних прав при судовому розгляді не можна розглядати як «безумовну необхідність», а радше як фактор, який необхідно контекстуально зважувати в процесі прийняття рішень. Ключове питання полягає не в тому, чи підлягають судовому розгляду соціальні права, а скоріше в тому, як їх можна послідовно розглядати з мірою доброчесності, поважаючи інституційну природу судових органів та закликів суспільства до справедливості, властивої моралізації прав людини.

#### ЛІТЕРАТУРА:

1. Манн М. Источники социальной власти : в 4 т. Т. 4. Глобализации, 1945–2011 г. / пер. с англ. А. Гуськова и др. ; под. научн. ред. Д.Ю. Карасева. Москва : Изд. дом «Дело» РАН-ХиГС, 2019. 672 с.
2. Хуберман М. Рабочие движения. *Кембриджская история капитализма* : в 2 т. Т. 2: *Распространение капитализма : 1848 – наши дни* / пер. с англ. А.Гусева. ; под. ред. Д. Шестакова. Москва : Изд. Института Гайдара, 2021. 768 с.
3. Христова Г.О. Позитивні зобов'язання держави у сфері прав людини: сучасні виклики : монографія. Харків : Право, 2018. 680 с.
4. Шевчук С. Судовий захист прав людини: Практика Європейського Суду з прав людини у контексті західної правової традиції. Київ : Реферат, 2006. 848 с.
5. Хайек Ф. Пагубная самонадеянность / пер. с англ. под. ред А. Шевцова ; науч. ред. Р. Капелюшников. Москва : Shevtsov Library, 2022. 271 с.
6. Сен А. Идея справедливости / пер. с англ. Д. Кралечкина ; науч. ред. В. Сафронов, А. Смирнов. Москва : Изд-во Института Гайдара. Фонд «Либеральная Миссия», 2016. 520 с.
7. Г'осепат Ш. До обґрунтування соціальних прав людини. *Філософія прав людини* / за ред. Ш. Г'осепата, Г. Ломанна. Київ : Ніка-Центр, 2008. 317 с.
8. Конституційне право: підручник / Ю.Г. Барабаш та ін.. ; за заг. ред. М.І. Козюбри. Київ : Ваіте, 2021. 528 с.
9. Яковюк І.В. Соціальна держава: питання теорії і шляхи її становлення : дис.... канд. юрид. наук : 12.00.01. Харків, 2000. 199 с.
10. Барабаш Ю.Г. Соціальні права громадян та можливості їх захисту Конституційним Судом України : (частина перша). *Публічне право*. 2011. № 4. С. 15–23.
11. Речицький В.В. Неформальний конституціоналізм II : монографія. Харків : ТОВ «Видавництво «Права людини», 2021. 440 с.

## ДО ПИТАННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ПОРЯДКУ СТВОРЕННЯ, ДІЯЛЬНОСТІ ТА ПРИПИНЕННЯ БЛАГОДІЙНИХ ОРГАНІЗАЦІЙ (У СВІТЛІ ЗАПОЗИЧЕННЯ ЗАРУБІЖНОГО ДОСВІДУ)

**Кожушко Олена Олегівна,**

кандидат юридичних наук,  
доцент кафедри правових та інформаційних технологій відокремленого  
структурного підрозділу закладу вищої освіти,  
«Відкритий міжнародний університет розвитку людини «Україна»  
Хмельницького інституту соціальних технологій



*Наукову статтю присвячено розкриттю особливостей міжнародно-правового регулювання порядку створення, діяльності та припинення благодійних організацій в країнах ЄС та в Україні. На підставі дослідження зарубіжного досвіду, аналізу зарубіжного законодавства у сфері правової регламентації порядку створення благодійних організацій, порядку їх припинення, особливостей державного контролю за їх діяльністю сформульовано висновки та пропозиції щодо вдосконалення положень чинного адміністративного законодавства у сфері благодійництва.*

*Проаналізувавши зарубіжний досвід адміністративно-правового регулювання порядку створення та діяльності благодійних організацій, можна зробити висновок, що вітчизняне нормативно-правове регулювання порядку створення та діяльності благодійних організацій в Україні є відносно логічно завершеним, однак все ж таки, з огляду на зарубіжний досвід відповідного регулювання, може підлягати внесенню позитивних та ефективних змін і доповнень. В аспекті запозичення зарубіжного досвіду в зазначеній сфері відносин не можна орієнтуватись на окремо взяті країни, необхідним є виважене, поглиблене врахування позитивних здобутків багатьох держав з поєднанням і потребами нинішнього часу, вітчизняною специфікою задля максимально ефективного правозастосовчого результату в зазначеній сфері суспільних відносин. На підставі аналізу положень зарубіжного законодавства, яке регулює порядок створення та діяльності благодійних організацій, можна визнати певні позитивні аспекти, запровадження у вітчизняне законодавство яких сприятиме підвищенню ефективності регламентації відповідної сфери відносин: створення «особливого», «сприятливого» податкового режиму, запровадження системи пільг як для благодійних організацій, так і для осіб, які безпосередньо займаються благодійністю (досвід США), створення законодавчих можливостей для загального доступу до фінансових звітів будь-яких благодійних організацій, для підтвердження гласності благодійних організацій, прозорості їхньої діяльності (досвід Болгарії, Великобританії, Іспанії, Литви, Польщі, Угорщини та Чехії).*

**Ключові слова:** благодійні організації, благодійність, порядок створення благодійних організацій, порядок діяльності благодійних організацій, процедура припинення благодійних організацій.

**Kozhushko Olena. On the issue of administrative and legal regulation of the procedure of creation, activity and termination of charitable organizations (in the light of borrowing foreign experience)**

*The scientific article is devoted to the disclosure of the peculiarities of the international legal regulation of the order of creation, activity and termination of charitable organizations in the countries of the European Union and in Ukraine. On the basis research of foreign experience, the analysis of foreign legislation in the field of legal regulation of the procedure for the creation of charitable organizations, the procedure for their termination, the peculiarities of state control over their activities, conclusions and proposals for improving the provisions of the current administrative legislation in the field of charity have been formulated.*

*Having analyzed the foreign experience of the administrative and legal regulation of the procedure for the creation and operation of charitable organizations, we can conclude that the domestic regulatory and legal regulation of the procedure for the creation and operation of charitable organizations in Ukraine is relatively logically complete. However, still, given the foreign experience of the relevant regulation, it may be subject to making positive and effective changes and additions. In the aspect of borrowing foreign experience in the specified sphere of relations, one cannot focus on a single country, but a balanced, in-depth consideration of the positive achievements of many states with the combination and needs of the present time, domestic specifics for the most effective law enforcement result in the specified sphere of social relations is necessary. Analyzing of the provisions of foreign legislation, which regulates the procedure for the creation and operation of charitable organizations, certain positive aspects can be recognized, the introduction of which into domestic legislation will contribute to increasing the effectiveness of the regulation of the relevant sphere of relations: the creation of a special, favorable tax regime, the introduction of a system of benefits for charitable organizations, as well as for individuals directly involved in charity (US experience); creating legislative opportunities for general access to the financial reports of any charitable organizations, to confirm the transparency of charitable organizations, the transparency of their activities (the experience of Bulgaria, Great Britain, Spain, Lithuania, Poland, Hungary, and the Czech Republic).*

**Key words:** *charitable organizations, charity, procedure for creating charitable organizations, the order of activities of charitable organizations, the procedure for the termination of charitable organizations.*

Національна стратегія сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2021–2026 роки, затверджена Указом Президента України, поставила низку завдань для держави у сфері створення сприятливих умов розвитку благодійництва, як от: оновлення податкових механізмів підтримки благодійників та отримувачів благодійної допомоги; протидія шахрайству, іншим зловживанням у сфері надання благодійництва; посилення юридичної відповідальності за нецільове використання благодійної допомоги тощо. Також Національна стратегія вказала на недостатній рівень гармонізації законодавства України із законодавством Європейського Союзу, особливо наголошується на недоліках чинного законодавства, що утворює виникнення штучних бар'єрів для реалізації громадських ініціатив; належного виконання заходів та моніторингу їх результатів [1].

Ці завдання та виявлені проблеми особливо актуальні тепер. Сьогодні, в умовах війни, коли багато людей втратили свої домівки, майно, роботу, вимушені були покинути свій регіон проживання, благодійні організації відіграють важливу роль в акумуляції фінансових і людських ресурсів, що спрямовані на допомогу соціально незахищених верств населення, військовослужбовцям Збройних Сил України, переселенцям та іншим постраждалим внаслідок військових дій. Тому аналіз зарубіжного досвіду сфери суспільних відносин у сфері

благодійництва надає змогу виявити позитивні досягнення та відстежити недоліки нормативного регулювання відповідних відносин, що сприяє можливості запозичення позитиву та уникнення негативу у вдосконаленні правових засад діючої вітчизняної моделі адміністративно-правового регулювання порядку створення і діяльності благодійних організацій. Звичайно, зарубіжний досвід адміністративно-правового регулювання порядку створення і діяльності благодійних організацій не може мати одні тільки позитивні моменти, але й прогалини. Ці знання про позитиви і недоліки у законодавстві зарубіжних країн сприятимуть формуванню переліку більш ефективних пропозицій для вітчизняної нормотворчості. Проте варто мати на увазі, що суцільне запозичення зарубіжного досвіду нормативного визначення адміністративно-правового регулювання порядку створення і діяльності благодійних організацій (хоча б і позитивного) для України бажаних результатів може не принести, адже лише зважений критичний аналіз зарубіжного досвіду в поєднанні з урахуванням власних правових, історичних, національних та культурних особливостей і традицій дозволить досягти ефективного результату.

На підставі «Порівняльного аналізу законодавства про благодійну діяльність» [2] можна відстежити у законодавстві країн Європейського Союзу особливості регламентації порядку створення благо-

дійних організацій, порядку їх припинення, особливостей державного контролю за їх діяльністю. Так, законодавством встановлено різновиди діяльності, яка може визнаватися благодійною, однак вони не уніфіковані і не завжди збігаються (за вітчизняним законодавством їх три), у Бельгії – 4, Ірландії – 5, Великобританії – 13, Польщі – 20. У законодавстві Естонії, Латвії, Данії, Мальти, Нідерландів, Німеччини, Швеції та Фінляндії немає обмеження статутних цілей благодійних фондів та інших організацій (виняток становить заборона одержання прибутку як основної мети діяльності та його розподілу). Відмінним від вітчизняного є розуміння благодійної діяльності в законодавстві Франції, Греції, Італії, Ірландії, Іспанії, Кіпру, Люксембургу, Польщі, Португалії, Румунії, де благодійною визначено будь-яку діяльність, що спрямована на потреби суспільства чи громади, себто певної сукупності, спільноти, а не окремої особи.

Стосовно процедури створення, то в деяких країнах передбачена можливість створення благодійних організацій на підставі правових актів парламенту (Польща, Угорщина, Франція), тоді як у вітчизняному законодавстві є пряма заборона на створення благодійних організацій органами державної влади чи за їх участю. Існує ще порядок реєстрації благодійних організацій судами, хоч цей напрям діяльності не є їх основною функцією та навіть не впливає з неї (Бельгія, Болгарія, Чехія, Польща, Румунія, Угорщина). Подібний до української моделі реєстрації благодійних організацій порядок зустрічається також у Данії, Естонії, Литві, Латвії, Нідерландах та Словаччині: шляхом подання заяви і необхідних документів до відповідного органу виконавчої влади. В Ірландії на реєстрацію благодійних організацій уповноважені лише органи податкової служби. Досить цікавою є практика встановлення розміру мінімального капіталу для створення благодійних організацій. Таку вимогу містить законодавство Данії, Іспанії, Румунії, Словаччини, Фінляндії і Чехії. Хоча цей досвід не є прикладом позитивної практики, оскільки у випадку бажання займатися благодійною діяльністю більш економічно обґрунтованою є державна допомога, замість державних обмежень чи

заборон такої діяльності. Стосовно організації внутрішнього управління благодійними організаціями, то досить поширеною є практика призначення виконавчого органу (в усіх країнах Європейського Союзу), і дуже рідко – обрання колегіального вищого органу (Болгарія, Литва).

Виокремлюючи особливості контролю за діяльністю благодійних організацій в країнах Європейського Союзу, слід звернути увагу на їхній обов'язок подавати фінансову звітність до уповноваженого державою органу, який передбачений в усіх без винятку спеціалізованих нормативно-правових актах країн Європейського Союзу. Окремі вимоги передбачені до порядку оприлюднення таких звітів. В Австрії, Німеччині, Бельгії, Данії, Італії, Кіпрі, Латвії, Мальті, Португалії, Швеції, Румунії, Словенії не передбачається обов'язк оприлюднювати свої звіти, надавати доступ широкому загалу. В Естонії і Фінляндії такий доступ можливий кожному хто звернеться (тобто за запитом). В Ірландії також кожен може отримати таку інформацію, оскільки вона розміщена у Єдиному реєстрі компаній, хоча доступ до цього реєстру є платним. У Великобританії, Іспанії, Литві, Болгарії, Польщі, Угорщині і Чехії встановлені вимоги стосовно загального доступу до фінансових звітів будь-яких благодійних організацій. В Греції, Люксембурзі, Нідерландах і Словаччині навіть визначено спеціальний друкований орган, який такі звіти публікує. У законодавстві Франції використовується диференційований підхід: оприлюднювати звіти зобов'язані не усі благодійні організації, а тільки ті, що одержують бюджетні кошти чи пожертви на суми, що перевищують встановлений щорічний розмір. Подібний підхід є у законодавстві Великобританії, Австрії, Бельгії, Данії, Ірландії, Іспанії, Болгарії та Польщі, який закріплює обов'язок оприлюднювати звітність для тих благодійних організацій, доходи яких перевищують визначений законом розмір.

Сьогодні благодійна діяльність в Україні перебуває на піку піднесення, адже в державі діє величезна кількість благодійних організацій, фондів, а в їхній діяльності беруть участь багато громадян. Залучена ними допомога великою мірою сприяє вирішенню проблем, що виникли в дер-



жаві під час війни, а благодійні фонди користуються високим рівнем довіри. Саме завдяки активній діяльності благодійних організацій досить стрімко підвищився рівень підтримки Збройних Сил України, вирішується низка проблем переміщених осіб, залучається та надається благодійна допомога соціально незахищеним верствам населення, інвалідам, багатодітним сім'ям тощо. Але водночас це призвело і до виникнення зловживань у цій сфері з боку недобросовісних осіб: зі збільшенням кількості громадян, що готові жертвувати власні кошти на благодійні потреби, активізувались також і шахрайські структури, що під виглядом благодійної діяльності проводять публічні збори пожертв. Така шахрайська діяльність в Україні стала можливою в більшості випадках у зв'язку з відсутністю реальних способів контролю та звітності благодійної діяльності. Найбільш поширеними видами шахрайства є публічний збір благодійних пожертв, збір коштів на благодійність через он-лайн ресурси та переказ коштів на банківські картки. Чинне законодавство не містить належних норм про відповідальність за порушення законодавства у сфері благодійницької діяльності, що запобігали б зловживанню з боку недобросовісних осіб, а поширення випадків шахрайства під час збору благодійних пожертв негативно впливає на рівень довіри громадян до благодійних організацій й створює бар'єри до мотивації благодійництва [3]. Якщо аналізувати досвід міжнародної спільноти, то в інших країнах запроваджено особливі механізми звітності і контролю за діяльністю благодійних організацій. Зокрема, як уже зазначалося, у Фінляндії такі організації зобов'язані надавати інформацію щодо своїх доходів і витрат на вимогу будь-якого заявника. Повний обсяг інформації про доходи і витрати благодійних фондів внесено до відповідного Державного реєстру благодійних організацій, що діє в Ірландії та знаходиться у публічному доступі в мережі Інтернет. Різного роду звіти про діяльність благодійних організацій публікуються і в спеціалізованих виданнях Нідерландів, Люксембургу, а у Великобританії, Іспанії така інформація підлягає обов'язковому опублікуванню на веб-сайтах таких організацій [4].

Серед іншого, санкції за порушення законодавчих вимог можуть передбачати ліквідацію організації, довічну заборону їх засновникам і топ-управлінцям займатися благодійністю та примусове повернення коштів донорам. Зокрема, такий підхід застосовується у Великобританії, де існує спеціальний орган – Charity Commission, який виконує функції урядового регулятора благодійної діяльності. Зазначені кроки спрямовані забезпечити донорів від можливих фактів шахрайства, нецільового використання коштів та сприяють підвищенню якості надання благодійником соціальних послуг [5].

Вивчаючи процедуру припинення благодійних організацій за законодавством країн Європейського Союзу, можна дійти висновку, що підставою припинення є рішення засновників або суду (в деяких випадках одночасне рішення і засновників, і суду). До таких випадків можна віднести такі: у випадку відсутності певного обсягу грошових коштів чи їх недостатності для досягнення статутних цілей; неможливості досягнення статутних цілей чи їх суперечності чинному законодавству; неплатоспроможності; досягнення поставлених статутних цілей або ж закінчення обмеженого строку діяльності (строку, на який утворювалась організація); невиконання або порушення вимоги стосовно подання фінансових звітів державним органам протягом певного періоду (як правило – двох-трьох років); систематичне використання грошових коштів із забороненою законодавством або статутом метою. Також існує спрощена процедура припинення благодійних організацій (у Словаччині) – без складання ліквідаційного балансу, якщо активи передано іншим благодійним організаціям після внесення певних записів в державний реєстр.

Отже, узагальнюючи наявну практику законодавчого закріплення процедури утворення та діяльності благодійних організацій в країнах Європейського Союзу, можна помітити деяку схожість із вітчизняним аналогічним регулюванням, хоча в різних країнах є власні особливості. Так, в українському законодавстві відсутня вимога накопичення обов'язкового розміру мінімального капіталу при створенні благодійних організацій, і це варто

визнати позитивною практикою, що не обтяжує та не утворює перешкод для здійснення благодійництва.

Вивчення особливостей порядку утворення та діяльності благодійних організацій на підставі аналізу положень спеціального законодавства в деяких випадках не зовсім можна визнати доцільним. Враховуючи те, що реєстрація, контроль, припинення діяльності благодійних організацій є адміністративними процедурами, то в європейських країнах діють єдині уніфіковані моделі для їх проведення в окремих нормативно-правових актах. В різних країнах такі нормативно-правові акти мають різні назви, але сутність та призначення їх залишається незмінним – врегулювати відносини публічної адміністрації із приватними особами. Наприклад, в Німеччині та Естонії прийняті закони про адміністративну процедуру, в Австрії – Загальний закон про адміністративну процедуру, у Нідерландах – Акт з загального адміністративного права, в Польщі – Кодекс адміністративного провадження, у США – Федеральний закон про адміністративну процедуру тощо. В Україні такий нормативно-правовий акт (закону України «Про адміністративну процедуру» від 17.02.2022 р.) прийнято нещодавно і спрямований він саме на регламентацію процедури реєстрації, діяльності та припинення організацій. Вивчаючи зарубіжний довід, можна помітити, що в багатьох державах відповідні кодифіковані акти діють досить тривалий час, на підставі чого відбувається ефективне здійснення адміністративних процедур, наприклад: Австрія – 1925 р., Польща та Чехословаччина – 1928 р., Югославія – 1930 р., США – 1946 р., Угорщина – 1957 р., Іспанія – 1958 р., Німеччина – 1976 р., Данія – 1985 р., Італія, Австрія – 1990 р., Нідерланди – 1992 р. (діє з 1994 р.), Японія – 1994 р., Естонія – 2001 р. тощо [6, с. 171].

Таким чином, проаналізувавши зарубіжний досвід адміністративно-правового регулювання порядку створення та діяльності благодійних організацій, можна зробити висновок, що нормативно-правове регулювання порядку створення та діяльності благодійних організацій в Україні є відносно логічно завершеним, однак все ж таки, з огляду на зарубіжний досвід від-

повідного регулювання, може підлягати внесенню ефективних змін і доповнень. В аспекті запозичення зарубіжного досвіду в зазначеній сфері відносин краще не орієнтуватись на окремо взяті країни. Необхідним є поглиблене врахування позитивних здобутків багатьох держав з поєднанням потреб сьогодення. На підставі аналізу положень зарубіжного законодавства у досліджувальній сфері відносин, можна визнати певні позитивні аспекти, запровадження яких сприятиме підвищенню ефективності регламентації цих відносин: створення «особливого», «сприятливого» податкового режиму, введення системи пільг як для благодійних організацій, так і для осіб, які безпосередньо займаються благодійністю, створення законодавчих можливостей для загального доступу до фінансових звітів будь-яких благодійних організацій, для підтвердження гласності благодійних організацій, прозорості їх діяльності (досвід Болгарії, Великобританії, Іспанії, Литви, Польщі, Угорщини та Чехії), закріплення у законодавстві спрощеної процедури припинення благодійних організацій – без складання ліквідаційного балансу тощо, якщо їхні активи передано іншим благодійним організаціям після внесення певних записів у державний реєстр (досвід Словаччини) [7, с. 146].

Підсумовуючи сказане, враховуючи положення Закону України «Про благодійну діяльність та благодійні організації», позиції науковців та юристів-практиків, до поширених причин стримування розвитку та виникнення перепон для благодійності можна віднести такі: недостатність чітких юридичних механізмів боротьби із зловживаннями, що мають місце під гаслами благодійної діяльності; надмірне податкове навантаження донорів і адресатів благодійної допомоги; гальмування процесу імплементації сучасних зарубіжних практик державної фінансової підтримки благодійництва. Тому необхідно вдосконалити правову базу, яка регламентує суспільні відносини, що пов'язані з благодійницькою діяльністю, ліквідувати прогалини, неточності і суперечності в законодавстві. Також варто запровадити: 1) реально ефективні механізми боротьби із зловживаннями, що мають місце під виглядом благодійної

діяльності, такі як: прозорість, публічність та звітність діяльності благодійних організацій (досвід Великобританії, Іспанії, Болгарії, Литви, Польщі, Чехії, Угорщини); 2) нормативне закріплення відповідальності за порушення законодавства у сфері благодійницької діяльності як дієвий засіб запобігання зловживанням

з боку недобросовісних осіб; 3) створення окремого органу, що відповідатиме за здійснення контролю за дотриманням статутних цілей благодійними організаціями; подання таким органом звіту про діяльність організацій; 4) забезпечення можливості відкритого доступу до звітів благодійних організацій.

#### ЛІТЕРАТУРА:

1. Національна стратегія сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2021–2026 роки : указ Президента України від 27 вересня 2021 р. № 487/2021. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/487/2021#Text> (дата звернення: 14.08.2022).
2. Порівняльний аналіз законодавства про благодійну діяльність. *Український незалежний центр політичних досліджень* : веб-сайт. URL: <http://www.ucipr.kiev.ua/publications/4386> (дата звернення: 10.09.2012).
3. Розвиток благодійності в Україні. *Національний інститут стратегічних досліджень* : веб-сайт. URL: <https://niss.gov.ua/en/node/191> (дата звернення: 14.08.2022).
4. Олійник А.О. Проблемні питання діяльності благодійних організацій в Україні : веб-сайт. URL: <http://dspace.puet.edu.ua/bitstream/123456789/9745/1/%D0%9E%D0%BB%D1%96%D0%B9%D0%BD%D0%B8%D0%BA%20%D0%90.%D0%9E..pdf> (дата звернення: 14.08.2022).
5. Чому ті, хто збирає гроші, мусять звітувати? *Інформаційне агентство «Інтерфакс-Україна»* : веб-сайт. URL: <https://interfax.com.ua/news/blog/828256.html> (дата звернення: 14.08.2022).
6. Куйбіда Р.О. Основи адміністративного судочинства та адміністративного права : навчальний посібник / Р.О. Куйбіда, В.І. Шишкін. Київ : Старий світ, 2006. 576 с.
7. Кожушко О.О. Зарубіжний досвід адміністративно-правового регулювання порядку створення і діяльності благодійних організацій. *Вісник Запорізького національного університету*. 2013. № 1(І). С.140–146.

## ЄВРОПЕЙСЬКА СТРАТЕГІЯ VISION ZERO: СУТНІСТЬ Й НАПРЯМИ ЗАПРОВАДЖЕННЯ В УКРАЇНІ<sup>1</sup>

**Колодяжний Максим Геннадійович,**

кандидат юридичних наук, старший науковий співробітник, завідувач відділу кримінологічних досліджень НДІ вивчення проблем злочинності ім. акад. В. В. Сташиса НАПрН України



У статті розглянута стратегія Vision Zero, яка покладена в основу профілактики автотранспортних кримінальних й адміністративних правопорушень, а також забезпечення дорожнього руху в ЄС та багатьох інших західних країнах світу. Проаналізовано особливості цієї стратегії, виділено її істотні ознаки. Указана – країна, де стратегія Vision Zero була вперше розроблена і прийнята. Перелічені держави та відповідні нормативно-правові акти, в яких закріплені головні засади зазначеної стратегії. Указано країни, які протягом тривалого часу впроваджують нову парадигму запобігання автотранспортним правопорушенням. Оцінена ефективність стратегії Vision Zero у низці європейських країнах-членах ЄС на підставі показника смертності від ДТП у розрахунку на 1 млн населення. На прикладі Швеції наведено комплекс організаційних, управлінських, технічних, правових та інших заходів, спрямованих на підвищення безпеки дорожнього руху й експлуатації транспорту відповідно до сучасного розуміння філософії розглядуваної стратегії й основних напрямів її реалізації. Охарактеризований загальний стан безпеки дорожнього руху в Україні. Запропоновано низку заходів щодо покращення останнього у нашій країні на підставі постулатів стратегії Vision Zero. Перелічено нормативно-правові акти, які потребують негайного прийняття для нормалізації дорожньо-транспортної безпеки в Україні. Намічено конкретні дії у досліджуваній сфері у післявоєнний період. Сформульовано низку важливих висновків, які випливають із результатів здійсненого кримінологічного дослідження представленої проблематики. Наголошено на пріоритетності саме проактивної, а не репресивної моделі підвищення безпеки дорожнього руху в Україні.

**Ключові слова:** стратегія Vision Zero, безпека дорожнього руху, дорожньо-транспортні пригоди, смертність і травматизм від ДТП, автотранспортні правопорушення.

### **Kolodyazhny Maxim. European Vision Zero strategy: essence and directions of implementation in Ukraine**

The article discusses the Vision Zero strategy, which is the basis for the prevention of motor vehicle criminal and administrative offenses, as well as road safety in the EU and many other Western countries. The features of this strategy are analyzed, its essential features are highlighted. The country where the Vision Zero strategy was first developed and adopted is indicated. The listed states and relevant normative legal acts, which enshrine the main principles of the specified strategy. The countries that have been implementing a new paradigm for the prevention of motor vehicle offenses for a long time are indicated. The effectiveness of the Vision Zero strategy in a number of European EU member states was evaluated on the basis of the death rate from road accidents per 1 million population. On the example of Sweden, a complex of organizational, managerial, technical, legal and other measures aimed at increasing road safety and transport operation is given in accordance with the modern understanding of the philosophy of the strategy under consideration and the main directions of its implementation. The general state of road safety in Ukraine is characterized. A number of measures are proposed to improve the latter

<sup>1</sup> Примітка. Наукова стаття підготовлена у межах розробки фундаментальної теми дослідження «Стратегія запобігання правопорушенням у сфері дорожнього руху та експлуатації транспорту в Україні» відділу кримінологічних досліджень НДІ ВПЗ ім. акад. В. В. Сташиса НАПрН України (номер держ. реєстр. в УкрІНТЕІ 0120U10561).

*in our country based on the postulates of the Vision Zero strategy. Normative legal acts that require immediate adoption to normalize road safety in Ukraine are listed. Specific actions in the researched area in the post-war period are planned. A number of important conclusions have been formulated, which follow from the results of a criminological study of the presented issues. Emphasis is placed on the priority of a proactive rather than a repressive model of improving road safety in Ukraine.*

**Key words:** *Vision Zero strategy, traffic safety, traffic accidents, mortality and injuries from traffic accidents, traffic offenses.*

У сучасному світі існує чимало актуальних соціальних проблем, які потребують поступового і навіть негайного вирішення. Основні з них перелічені у Цілях сталого розвитку ООН, розрахованих до 2030 р. Одна із них стосується сталого розвитку міст й спільнот і виражається у підвищенні безпеки дорожнього руху [1]. Наслідки від дорожньо-транспортного травматизму часто порівнюють із наслідками війни. Адже у світі щороку на автошляхах гине до 1,35 млн осіб (одна особа кожні 24 с) [2].

Для України проблема аварійності на дорогах є дуже гострою, оскільки (2019–2020 рр.): збільшилась кількість ДТП на 4,6% (до 168,1 тис.); зростає загальна кількість ДТП із загиблими та/або травмованими на 0,3% (до 26,1 тис.); у структурі постраждалих збільшилась на 2,5% чисельність загиблих осіб (3,5 тис.); унаслідок ДТП травмувалось близько 4 тис. дітей, з них понад 160 – загинуло [3]. Автотранспортна злочинність, з одного боку, й смертність та травматизм учасників дорожнього руху, які вона тягне, – з другого, спричиняють колосальні економічні збитки. За оцінками аналітиків Світового банку, соціально-економічні втрати України від дорожньо-транспортного травматизму оцінюються у 68,6 млрд грн на рік, що становить близько 2% ВВП (2019 р.) [4].

Отримання Україною 23 червня 2022 р. статусу кандидата на вступ до ЄС актуалізує це питання й накладає додаткові зобов'язання для нашої держави щодо приведення рівня безпеки дорожнього руху хоча б до усереднених європейських показників. Модернізація цієї соціальної системи в Україні можлива шляхом запровадження відповідних стандартів, закріплених у стратегії Vision Zero. Вона на теперішній час вважається квінтесенцією наукової думки й прикладом прогресивної практики зарубіжних країн у поступовому зниженні смертності на дорогах.

Різні аспекти зарубіжного досвіду забезпечення дорожнього руху вивчали такі науковці, як: А.В. Бурбій, М.М. Варава, С.Г. Голубов, Н.В. Давидова, О.В. Ільченко, Є.П. Калугин, Ю.С. Коллер, О.В. Константи́н, В.Ю. Микулець, В.А. Мисливий, К.О. Полтава, В.І. Приходько, І.І. Риндюк, А.О. Собакарь, А.В. Червінчук, Л.В. Шестак та ін.

Плідно цю й дотичну проблематику розробляють фахівці відділу кримінологічних досліджень НДІ вивчення проблем злочинності імені академіка В.В. Сташиса НАПрН України: В.С. Батиргарєєва, В.В. Голіна, Б.М. Головкін, Ю.Б. Данильченко, А.В. Калініна, М.С. Кисельова, О.В. Новіков, С.В. Панова, І.О. Христин, С.С. Шрамко. Разом із тим питання щодо перспектив правозастосування в Україні з урахуванням європейської стратегії Vision Zero залишаються малодослідженими.

Мета статті – виділити істотні ознаки й з'ясувати сутність стратегії Vision Zero, намітити напрями її впровадження для підвищення безпеки дорожнього руху в Україні.

Певним водороздільним рубежем, з яким пов'язується широке обговорення у західних країнах проблеми безпеки на дорогах, можна вважати 2010 р. Саме у цьому році ООН своєю резолюцією № 64/255 під назвою «Підвищення безпеки дорожнього руху у всьому світі» було проголошено 2011–2020 рр. Десятиліттям дій із забезпечення безпеки дорожнього руху [5]. Однак проблемі безпеці дорожнього руху й експлуатації транспорту на інституційному рівні приділялась велика увага ще раніше.

На теперішній час саме Швеція вважається одним зі світових лідерів за рівнем безпеки дорожнього руху та впровадженням інновацій у цій сфері. На це вказує показник смертності від ДТП: 20 летальних випадків на 1 млн населення (2020 р.) [6]. Такий позитивний результат ґрунтується на відповідній продуманій правовій

основі. У 1997 р. шведський парламент прийняв нову і революційну у свій час довгострокову стратегію безпеки дорожнього руху – Vision Zero («Мета: нуль» або «Нульове бачення»). Тобто ця стратегія спрямована на зведення загибелі або серйозного травмування внаслідок ДТП до нульового значення. Філософія цього документу виходить з неприйнятності того, що людські помилки призводять до фатальних наслідків. Адже ідеальних людей не існує і помилятися є природним для них. Тому така поведінка не має коштувати для інших людей їх життя чи здоров'я. Остаточна відповідальність за безпеку дорожнього руху відповідно до Vision Zero, умовно кажучи, перекладається з особи, яка керує транспортним засобом, на тих, хто:

- проектує транспортну систему;
- управляє транспортними потоками;
- виробляє транспортні засоби;
- приймає законодавство у цій сфері [7].

При цьому за такого підходу ніхто не знімає відповідальності з водія та не звільняє його від обов'язків дотримувались правил дорожнього руху. Тобто указаною стратегією фактично була змінена парадигма запобігання автотранспортним правопорушенням і змінена уся система безпеки дорожнього руху у цій країні, а згодом – й в усьому цивілізованому світі. Це пояснюються тим, що шведська стратегія Vision Zero закладена в основу системи забезпечення дорожнього руху в ЄС. Зокрема, у Рекомендації щодо досягнення нульової смертності на дорогах представлені у вигляді Рамки політики безпеки дорожнього руху ЄС на 2021–2030 рр., передбачено, що до 2030 р. рівень смертності від ДТП у ЄС скоротиться на 50%, а до 2050 р. – на 100% [9].

Основні положення зазначеної стратегії відбиті у відповідних документах інших країн: США (Національна стратегія безпеки дорожнього руху США, прийнята у 2022 р.) [8], Англії (План безпеки дорожнього руху Англії на 2021–2022 роки) [9], Канади (Стратегія безпеки дорожнього руху Канади – 2025) [10], Австралії (Національна стратегія безпеки дорожнього руху Австралії на 2021–2030 роки) [11] та багатьох інших країнах світу. Окремі її складові закріплені у Стратегії підвищення

рівня безпеки дорожнього руху в Україні на період до 2024 р.

З урахуванням викладеного можна виділити низку істотних ознак стратегії Vision Zero: мета – підвищення рівня безпеки дорожнього руху та експлуатації транспорту, істотне скорочення смертності й тяжкого травмування водіїв, пасажирів, пішоходів, велосипедистів, дорожніх працівників, патрульних поліцейських та ін.; залучення до здійснення певних заходів широкого кола державних і недержавних суб'єктів; реалізація принципу етичного імперативу, коли відповідальність за стан безпеки дорожнього руху покладається не лише на водіїв, а й на уповноважених суб'єктів у цій сфері; зміна суспільної психології щодо формування нульової толерантності до дорожньо-транспортної аварійності; вжиття різних заходів щодо модернізації складної соціальної системи «учасники дорожнього руху – транспорт – дороги» та приведення її до реалій сьогодення.

Сучасними стандартами згідно зі стратегією Vision Zero є:

- 1) управління безпекою дорожнього руху;
- 2) безпека пересування по дорогах;
- 3) безпека транспортних засобів;
- 4) безпека учасників дорожнього руху;
- 5) поставарійна діяльність (медицина катастроф) [12].

На теперішній час забезпечення дорожнього руху й експлуатації транспорту у Швеції здійснюється згідно із Національним планом транспортної системи на 2018–2029 рр. (Nationell plan för transportsystemet 2018–2029 – Sammanställning och läshänvisning). У ньому пріоритет надається заходам щодо: розвитку регіональної дорожньої мережі; зменшення часу знаходження у дорозі у сільській місцевості; обмеження швидкості руху транспортних засобів; підвищення зручності користування дорожньою інфраструктурою пішоходами й велосипедистами; посилення природоохоронної складової частини при будівництві автошляхів; зменшення інтенсивності трафіку автомобільних доріг за рахунок розвитку перевезень пасажирів і вантажів залізницею; подальшої розбудови транскордонних маршрутів та ін. [13].

Життя показує, що ті країни, які почали раніше за інших впроваджувати різні заходи у межах розглядуваної стратегії, відзначаються високими показниками безпеки дорожнього руху. Це можна говорити про Норвегію, яка вслід за Швецією ще у 1999 р. прийняла цей стратегічний підхід й, відповідно, має найнижчу у світі смертність від ДТП (17 на 1 млн осіб). Також до таких країн відносяться: Швейцарія (26 смертей на 1 млн осіб), Данія (28 смертей на 1 млн осіб), Нідерланди й Ірландія (30 смертей на 1 млн осіб) [6] та деякі інші держави.

Політична воля на кардинальні рішення у галузі транспортної безпеки, втілена у відповідному законодавстві у вигляді стратегічних документів, мають поєднуватись із комплексом конкретних заходів, які стосуються різних напрямів державної політики у вказаній сфері. Продемонструємо цю тезу на прикладі саме Швеції як світового лідера у царині безпеки дорожнього руху:

1) вагомі інвестиції у дорожньо-транспортну галузь, що сягають 5 млрд євро на рік (2020 р.) [14];

2) будівництво, ремонт й обслуговування якісних доріг (18 місце у світовому рейтингу) [15];

3) втілення власної прогресивної системи управління дорожнім господарством, державного контролю його обслуговування:

- будівництво доріг «2+1»: дві смуги у різних напрямках доповнюються ще однією, яка може працювати в обох напрямках залежно від інтенсивності руху;

- 12,6 тис. нових дорожніх переходів для пішоходів;

- пішохідні мости через дороги й пішохідні переходи з підсвічуванням;

- дорожні відбійники по боках дорожнього полотна й захисні бар'єри на велосипедних доріжках;

- передбачення конструктивних особливостей дороги для вимушеного зменшення швидкості транспортного потоку шляхом додавання кільцевої розв'язки на перехресті або звуження дороги для автомобілів і розширення – для велосипедистів;

- обігрів тротуарів та пандусів у зимовий період за допомогою кабелів з низьким рівнем енергоспоживання;

- особлива методика очищення доріг у різні пори року: взимку сніг трамбується спеціальними машинами з подальшим його поливом «гарячим піском», а восени для його таяння використовується денна тепла температура повітря, тоді як уночі дорога поливається антифризом;

- якість доріг у Швеції забезпечується професійним підходом до організації їх будівництва й утримання. На нові дороги дається гарантія 10 років, попри суворий шведський клімат. Уся дорожня інфраструктура цієї країни поділена на 113 районів протяжністю 800–1 200 км, за кожний з яких відповідає своя підрядна організація. Ефективність їх діяльності забезпечується жорстким державним контролем: штрафи за неналежний догляд доріг; непродовження контракту при недотриманні його умов; ями на дорогах першої категорії (з інтенсивним рухом) ремонтуються протягом 12 год.; дороги першої категорії перевіряються за допомогою спеціального обладнання на дотримання відповідним стандартам щороку, дороги інших категорій – раз на 2-5 років [16];

- 4) провідні позиції у світі за рівнем інноваційного розвитку, у тому числі з огляду на їх застосування у транспортній галузі [17];

- 5) заборона на продаж автомобілів з двигуном внутрішнього згорання з 2030 р., тоді як подібна заборона в ЄС має набути чинності з 2035 р.;

- 6) активне використання пілотованих автомобільних технологій;

- 7) поступове запровадження інтелектуальної системи «розумних» доріг з використанням технології C-ITS [18];

- 8) планування майбутнього розвитку дорожньо-транспортної галузі на підставі науково обґрунтованих прогнозів зміни клімату у довгостроковій перспективі (до 2050 р.) [19] та ін.

Традиційно Швеція є країною, яка дуже педантично й відповідально ставиться до якості автомобілів та запровадження різноманітних інновацій, здатних посилити безпеку дорожнього руху. Прикладом може бути концерн Volvo, який вважається у цьому плані взірцем. Ця автомобільна компанія у 1958 р. першою у світі застосувала ремені безпеки для водіїв, що зменшило їх смертність удвічі. Також

Швеція вперше почала використовувати в автомобілях алкозамки для блокування двигуна автомобіля у разі виявлення алкоголю у повітрі, яке видихає водій.

Унаслідок вагомої соціальної корисності та прогресивності стратегія Vision Zero потребує запровадження й в інших державах, включаючи Україну. Вона станом на 2020 р. має найвищий серед європейських країн показник смертності від ДТП (85 на 1 млн населення) [20, с. 69]. Хоча чинна Стратегія підвищення рівня безпеки дорожнього руху в Україні на період до 2024 р. й включає деякі заходи з європейської стратегії Vision Zero, однак вона містить деякі недоліки:

- малообґрунтована мета щодо 30%-го зниження смертності від ДТП протягом 4 років (2021–2024 рр.), яка не узгоджується із дорожньо-транспортною реальністю у нашій державі, менталітетом українців, їхньою низькою правовою культурою й недостатньою правосвідомістю;

- відсутність наочних результатів емпіричного дослідження (таблиці, картографування, інші аналітичні матеріали), що мають підкріплювати мету і визначені заходи Стратегії, як це має місце у подібних документах західних країн;

- визначення пріоритетності напрямів забезпечення дорожнього руху на поверхових даних патрульної поліції про причини ДТП, а не на підставі установлених здійсненими кримінологічними дослідженнями детермінант.

Формування в Україні правової основи модернізованої системи безпеки дорожнього руху на кшталт країн ЄС та з урахуванням стратегії Vision Zero включає й прийняття низки нормативно-правових актів, які стосуються:

- запровадження системи штрафних балів для запобігання автотранспортним правопорушенням, що вчиняються окремими водіями на систематичній основі;

- повернення скасованої ще у 2011 р. норми про технічний огляд транспортних засобів фізичних осіб;

- збільшення вартості послуг страхових компаній для тих автовласників, які за попередній період допустили порушення правил дорожнього руху і притягались до юридичної відповідальності за це;

- посилення адміністративної відповідальності за низку порушень правил дорожнього руху, адміністративний штраф за які в Україні є набагато меншим порівняно з країнами ЄС (перевищення встановлених обмежень швидкості руху транспортних засобів, проїзд на заборонний сигнал світлофору, користування під час руху автомобіля засобами зв'язку без гаджетів hands free);

- скасування толерантності навіть за найменше перевищення швидкості до 20 км/год, за що можна передбачити адміністративне стягнення у виді попередження;

- диференціація відповідальності залежно від ступеня сп'яніння водія;

- доповнення Закону України «Про дорожній рух» положеннями щодо експлуатації легкого персонального електричного транспорту (електросамокатів та ін.).

Катастрофічні наслідки зовнішньої військової агресії, які потягли не лише смерть й поранення десятків тисяч військовослужбовців Збройних Сил України та цивільного населення, а й знищення або пошкодження дорожньо-транспортної інфраструктури, вимагають у післявоєнний період відновлення доріг, мостів, закупівлю нового, бажаного електричного, міського транспорту.

Ураховуючи, що людський фактор є головним у детермінуванні правопорушень у сфері безпеки дорожнього руху, тому з метою формування в українському суспільстві нульової толерантності до будь-яких порушень правил і вимог транспортної безпеки виникає необхідність у посиленні інформаційних заходів у цій сфері. Вони мають стосуватись покращення кримінологічної поінформованості учасників дорожнього руху про соціальну проблему смертності й дорожньо-транспортного травматизму на дорогах України, а також удосконалення правової пропаганди щодо дотримання правил дорожнього руху та експлуатації транспорту.

Стратегія Vision Zero включає, безперечно, й комплекс інших заходів, як-то: реалізація проєвропейської політики мікромобільності (поступова відмова від володіння автотранспортом на користь більш широкого користування міським електротранспортом й експлуатації велосипедів і електросамокатів); посилення законодавчих



вимог до безпеки автомобілів, особливо які завозяться із-за кордону; удосконалення національної системи медицини катастроф відповідно до європейських стандартів; систематичне вивчення громадської думки щодо різних аспектів транспортної безпеки та ефективності діяльності органів патрульної поліції тощо [21, с. 181–208].

Підсумовуючи вищевикладене, можна констатувати про таке:

1) сфера безпеки дорожнього руху та експлуатації транспорту вимагає прискіпливої уваги з боку різних урядів, особливо України, з огляду на потенційну загрозу, яку вона несе для життя, здоров'я, майна громадян, а також сталого економічного розвитку держав;

2) стратегія Vision Zero є сучасною і найбільш ефективною відповіддю світового співтовариства на дорожньо-транспортну аварійність, смертність й травматизм;

3) скандинавські країни, включаючи Швецію, вважаються лідерами за якістю забезпечення дорожнього руху та впровадженням інноваційних рішень у вказаній царині;

4) Україна як вразлива, економічно й організаційно нестійка держава з низьким рівнем безпеки дорожнього руху має взяти стратегію Vision Zero за основу при подальшій модернізації системи транспортної безпеки;

5) запобігання автотранспортним правопорушенням та забезпечення безпеки дорожнього руху в Україні має спиратись не стільки на карально-репресивну політику щодо посилення кримінальних покарань та адміністративних стягнень, а скільки на запровадження проактивної (кримінологічної) моделі, в основі якої лежать більш ефективні загальносоціальні заходи стратегії Vision Zero.

#### ЛІТЕРАТУРА:

1. Цілі сталого розвитку. URL: <https://globalcompact.org.ua/pro-nas/tsili-stijkogo-rozvytku/> (дата звернення: 1.09.2022).
2. Global status report on road safety 2018: summary. Geneva: World Health Organization, 2018. 20 p. URL: <http://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/277370/WHONMH-NVI-18.20-eng.pdf?ua=1> (дата звернення: 1.09.2022).
3. Патрульна поліція України. URL: <http://patrol.police.gov.ua/statystyka/> (дата звернення: 1.09.2022).
4. Про схвалення Стратегії підвищення рівня безпеки дорожнього руху в Україні на період до 2024 року: розпорядження Кабінету Міністрів України від 21.10.2020 р. №1360-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1360-2020-%D1%80#Text> (дата звернення: 1.09.2022).
5. Повышение безопасности дорожного движения во всем мире: резолюция Генеральной Ассамблеи ООН от 10.05.2010 г. № 64/255. URL: <https://undocs.org/ru/A/RES/64/255> (дата звернення: 1.09.2022).
6. Road safety targets: Monitoring report / European Road Safety Observatory, 2021. 8 p. URL: [https://ec.europa.eu/transport/road\\_safety/system/files/2021-12/ERSO\\_ROAD\\_SAFETY\\_TARGETS\\_MONITORING\\_Nov2021\\_final.pdf](https://ec.europa.eu/transport/road_safety/system/files/2021-12/ERSO_ROAD_SAFETY_TARGETS_MONITORING_Nov2021_final.pdf) (дата звернення: 1.09.2022).
7. Vision Zero – no fatalities or serious injuries through road accidents. URL: <https://www.roadsafetysweden.com/about-the-conference/vision-zero---no-fatalities-or-seriousinjuries-through-road-accidents/> (дата звернення: 1.09.2022).
8. EU Road Safety Policy Framework 2021–2030 – Recommendations on next steps towards «Vision Zero». URL: [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA9-2021-0407\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA9-2021-0407_EN.pdf) (дата звернення: 1.09.2022).
9. Delivery Plan 2021–2022 / Highways. London, 2021. 64 p. URL: [https://nationalhighways.co.uk/media/bz3kijnck/delivery-plan-update-2021-22\\_final-web-version-1.pdf](https://nationalhighways.co.uk/media/bz3kijnck/delivery-plan-update-2021-22_final-web-version-1.pdf) (дата звернення: 1.09.2022).
10. Canada's Road Safety Strategy 2025 (Towards Zero: The Safest Roads in the World) / Canadian Council of Motor Transportation Administrators. Canberra, 2016. 14 p. URL: <https://roadsafetystrategy.ca/web/road-safety-strategy/files/public/docs/RSS-2025-ReportJanuary-2016-with%20cover.pdf> (дата звернення: 1.09.2022).

11. National Road Safety Strategy 2021–30 / Department of Infrastructure. Canberra, 2021. 31 p. URL: <https://www.roadsafety.gov.au/sites/default/files/documents/NationalRoad-Safety-Strategy-2021-30.pdf> (дата звернення: 1.09.2022).
12. About program We live Vision Zero. URL: <http://www.welivevisionzero.com/about-program-we-live-vision-zero/> (дата звернення: 1.09.2022)/
13. Nationell plan för transportsystemet 2018–2029 – Sammanställning och läshänvisning. URL: [https://bransch.trafikverket.se/contentassets/0e77669ba6f348f6bbf790a15682e94f/nationell\\_plan\\_for\\_transportsystemet2018-2029\\_sammanstallning\\_lasanvisning.pdf](https://bransch.trafikverket.se/contentassets/0e77669ba6f348f6bbf790a15682e94f/nationell_plan_for_transportsystemet2018-2029_sammanstallning_lasanvisning.pdf) (дата звернення: 1.09.2022).
14. Transport infrastructure investment and maintenance. URL: [https://www.oecd-ilibrary.org/finance-and-investment/data/itf-transport-statistics/transport-infrastructure-investment-and-maintenance\\_g2g55573-en?parentId=http%3A%2F%2Finstance.metastore.ingenta.com%2Fcollection%2Ftrsp-rtd-data-en](https://www.oecd-ilibrary.org/finance-and-investment/data/itf-transport-statistics/transport-infrastructure-investment-and-maintenance_g2g55573-en?parentId=http%3A%2F%2Finstance.metastore.ingenta.com%2Fcollection%2Ftrsp-rtd-data-en) (дата звернення: 1.09.2022).
15. Quality of road infrastructure. URL: <https://reports.weforum.org/globalcompetitiveness-index-2017-2018/competitiveness-rankings/#series=EOSQ057> (дата звернення: 1.09.2022).
16. Дубровик-Рохова А. Дороги без ям і майже без ... аварій. *День*. 2018. № 114 (2 липня). URL: <https://day.kyiv.ua/uk/article/ekonomika/dorogy-bez-yam-i-mayzhe-bez-avariy> (дата звернення: 1.09.2022).
17. GlobalCompetitivenessIndex4.0. URL: <https://reports.weforum.org/globalcompetitiveness-index-2017-2018/competitiveness-rankings/#series=EOSQ057> (дата звернення: 1.09.2022).
18. C-ROADS Norway. URL: <https://www.c-roads.eu/pilots/core-members/norway/Partner/project/show/test-project-6.html> (дата звернення: 1.09.2022).
19. Freistetter N. C., Médus E., Hippel M. et al. Climate change impacts on future driving and walking conditions in Finland, Norway and Sweden. *Regional Environmental Change*. 2022. Vol. 22. Iss. 2. doi: <https://doi.org/10.1007/s10113-022-01920-4>.
20. Головкін Б. М. Оцінка дорожньо-транспортної аварійності та тяжкості її наслідків в Україні. *Проблеми законності*. 2022. Вип. 156. С. 52–75. doi: [10.21564/2414-990X.156.252879](https://doi.org/10.21564/2414-990X.156.252879).
21. Колодяжний М. Г. Стратегія Vision Zero: уроки для України: монографія. Харків : Право, 2022. 300 с.

UDC 349.243 (340.152) + 331.471

DOI <https://doi.org/10.51989/NUL.2022.6.1.25>

## EUROPEAN MEDICAL LAW DEVELOPMENT ON MIDDLE AGES AND RENAISSANCE

**Kolosov Illia Vadymovych,**  
Dr. Hab (Poland),  
Philosophy Doctor in Law (Ukraine),  
Private Expert in Law



*Article proposed discusses the historical development of medically-social relations and medical law in European states of the Middle Ages and Renaissance. The purpose of present survey is a retrospective review of public relations, scientific doctrine and legal acts that led to the development of medical law during the periods of the Middle Ages and the Renaissance; identification of their patterns, features and dialectical connections; isolation of relations in the field of medicine, which, due to their social significance, need and needed legal regulation, in particular, due to labour law; development of author's conclusions and outlining perspective directions of further scientific investigation. Research methodology is based on general scientific methods such as analysis, synthesis, induction, deduction, analogy, and empirical methods. Research materials are rare publications and modern sources for the period from 1872 to 2022. In particular, it was concluded that these relations were regulated by the norms of labour, criminal and administrative law, which created a medically-legal triad in this area. It was established that in the Middle Ages and Renaissance, the medically-legal paradox also remained relevant, since labor law as an independent industry is not recognized as a scientific doctrine for that period of time. This leads to certain doubts about the correctness of approaches in determining the time of acquiring independent status by the branch of labour law.*

*It is concluded that medieval medical law in Europe was based on the principles of workshop distribution, classes, and its rapid development in the Renaissance was mediated by the complexity of industrial production, emergence of manufactures and the new distribution of labor.*

**Key words:** Europe, medical law, Middle Ages, Renaissance, medically-legal triad, medically-legal paradox, labour law.

### **Колосов Ілля Вадимович. Розвиток європейського медичного права у епоху Середньовіччя та Відродження**

*У пропонованій статті обговорено проблеми історичного розвитку медико-суспільних відносин та норм медичного права у європейських державах епохи Середньовіччя та Відродження. Мета цієї роботи полягає у ретроспективному огляді суспільних відносин, наукової доктрини та правових актів, що зумовили розвиток медичного права за часів епох Середньовіччя та Ренесансу; виявлення їх закономірностей, особливостей та діалектичних зв'язків; виокремлення відносин у галузі медицини, котрі в силу своєї суспільної значущості потребували та потребують правового урегулювання, зокрема і за рахунок норм трудового права; напрацювання авторських висновків та окреслення перспективних напрямків подальшої наукової розвідки. Методологія дослідження базується на загальних наукових методах, таких як аналіз, синтез, індукція, дедукція, аналогія, і емпіричних методах. Матеріали дослідження складають рідкісні видання та сучасні джерела за період з 1872 по 2022 роки. Зокрема, зроблено висновок, що згадані відносини були врегульовані нормами трудового, кримінального та адміністративного права, що створювало собою медико-правову тріаду у означеній сфері. Встановлено, що у епоху Середньовіччя та Відродження зберігав актуальність також медико-правовий парадокс, оскільки трудове право як самостійна галузь не визнається науковою доктриною для того проміжку часу. Наведене призводить до певних сумнівів у аксіоматиці формаційного критерію суспільного розвитку та правильності підходів у визначенні часу набуття самостійного статусу галуззю трудового права.*

*Зроблено висновок, що середньовічне медичне право у Європі базувалось на принципах цехового розподілу, класовості, а його бурхливий розвиток у епоху Відродження був опосередкований ускладненням промислового виробництва, появою мануфактур та новим розподілом праці.*

**Ключові слова:** *Європа, медичне право, Середньовіччя, епоха Відродження, медико-правова тріада, медико-правовий парадокс, трудове право.*

**Introduction.** Sufficient European integration and successful reform of Ukrainian legislation in the spirit of European law are impossible without a thorough study of the Western European historical experience in matters of legal regulation of public relations in a specific branch.

In respect to these circumstances, it is impossible to pay no attention to the development of medical law, since, firstly, we said earlier about its significance for social relations in the field of labour [1, p. 104], and secondly, it should be deeply understood its value and place in the system of state-legal guarantee of labour relations in the future [2, p. 105].

Same approach will allow us to consider medical law not only as a separate branch, but also as a guarantor of social stability, labour protection and industrial relations, a regulator of labour and work's safety, which gives conducted study an increased relevance and social demand.

At different times, the general issues of the history of medicine of the Middle Ages and the Renaissance were devoted to the works of such domestic scientists as Batkis G.A., Kovner S., Levin A.M., Ternovsky V.M., Tikotin M.A. and their foreign colleagues: Ford, Hensier, Hughes, Kotelmann, Sudhoff and many others.

The general issues of the development of medical law, in particular, in the context of labour law were devoted to the works of Moskalenko V.F., Yaroshenko O.M., Inshyn M.I., Zhernakov V.V., Stetsenko S.G., Senyuta I.A., Sereda O.H., Yakovlev O.A., Viennikova V.V., Kolosov I.V. etc.

For all the respect to the scientific achievements of the mentioned scientists, the issues of the development of medical and social relations and medical law in the Middle Ages and Renaissance, their peculiarities and relationships with the norms of labour law, in our viewpoint, were not given sufficient attention.

**Materials and Methods.** Presented survey has done with assistance of formal and compares methods as special and ontology, deduction, analysis ad synthesis as com-

mon, which led to obtain a new data and background for discussion and further investigations from contemporary scientific viewpoint. Thus, research methodology is based on general scientific methods such as analysis, synthesis, induction, deduction, analogy and empirical methods – observation, comparison and statistical ones.

A qualitative research used content analysis of publications during 1872-2022 to examine the extent to which State's policy impacted on medical law norms development. Search for publications was carried out in databases of rarely editions, contemporary papers, encyclopedically data and so on and so forth. The search was carried out by keywords: 1) Europe; 2) medical law; 3) Middle Ages; 4) Renaissance; 5) medically-legal triad; 6) medically-legal paradox; 7) labour law.

The methodological basis of the survey, undoubtedly, is a dialectical method, the introduction of which provides an opportunity to study the object and subject of research in their gnoseological unity, as well as the nature of European medical law development and their impact, as cause and effect. Due to the historical method, the periods and peculiarities of the formation of the European medical law notified separately: on Middle Ages and on Renaissance. Using the structural and functional method in combination with the methods of classification and grouping, the social relations and legal framework cause European medical law development both on Middle Ages and on Renaissance was carried out. Based on the formal-logical and formal-legal methods, it was developed author's viewpoint about the foreign European medical law development in aforesaid period of history, their features as well as presented author's conclusions in giving investigation field.

**Tasks and Aims.** Consequently, the purpose of the proposed study is to:

1) retrospective review of public relations, doctrines and regulations that created a system of medical law of the states of medieval Europe;

2) clarification of their patterns, features and dialectical connections;

3) derivation of relations in the field of medicine, which, due to their social significance, need and needed legal regulation, in particular, due to labour law;

4) providing of author's conclusions and outlining perspective directions of further scientific investigation.

The object of the study will be medical-social systems of the Western Europe states on Middle Ages and Renaissance.

**Results and Discussion.** During the early Middle Ages, large hospitals for the civilian population arose in Europe, and later pharmacies. Roman Valetudinarians were medical institutions for troops. In the Middle Ages, the church, which occupied a dominant position, concentrated the structure and maintenance of hospitals in its authority. Hospitals served at the same time as almshouse shelters for some categories of elderly and casualties. The procedure for the treatment of patients and charity of the elderly and the casualties was provided for by a certain charter. Subsequently, the charters of Byzantine monasteries contained a detailed description of the hospital economy, treatment of patients, training in medical affairs. Hospitals arose from a number of institutions: isolation wards for infectious patients, shelters for traveling and almshouse shelters for the elderly and casualties. Byzantine hospitals served as a prototype for the creation of similar institutions in Western Europe [5].

After the fall of the Western Roman Empire in the 5th century AC, the conquest and destruction of it by Teutonic, Celtic tribes, Goths, Western Europe were in economic and cultural decline for several centuries. The conquerors brought with them remnants of the clan system with features characteristic of it. While various branches of knowledge developed in the countries of the East along with the economy, church scholasticism dominated in Western Europe. The essence of scholastic medicine was vividly displayed in his drawing by the French cartoonist O. Domier: two doctors dressed in traditional academic togas argue furiously over texts; holding open large tomes, each proves other the advantage of its interpretation. They do not look at the patient, turned their

backs on him. And while they argue about the texts, death takes the sick away [11].

Nevertheless, pharmacy of the Middle Ages is characterized by complex drug prescriptions. Among the universities of Western Europe, two – Salerno and Padua – differed from the rest and were relatively less impacted by church scholasticism. The healing climate of Salerno – an area on south of Naples, near the sea bay – from ancient times attracted patients and doctors. The university that arose here in the 11th century had a practical direction. The 'antidotary' compiled in Salerno – a collection of antidotes – for the first time indicated the number of drugs not 'by eye', not 'by handfuls', etc., but in the exact weight prescription: grams, ounces, scrupulas, drachmas. The medical literature includes the 'Salerno's Sanitary Regulations' – guideline on the observance of hygiene rules. At the beginning of the 14th century, this instruction was processed by Arnold from Villanova (1235–1312) – a prominent doctor and writer, and with the emergence of printing was repeatedly reprinted. The traditions of the Salerno School were partly continued by the Montpellier Medical School in southern France. Its activities were also positively impacted by the heritage of Arab medicine [12].

The accumulation of surgical knowledge, firstly practical skills, was facilitated by numerous wars and crusades. Surgeons in the Middle Ages were sharply separated from scientific doctors who graduated from universities, and were in the majority in the position of performers, almost servants. The sharp legal and everyday separation was a reflection of the general estate and workshop system of the Middle Ages. The monks, in whose hands the cause of enlightenment was concentrated, were forbidden to engage in surgery: 'churches hate bloodshed,' said the decrees of a number of church cathedrals [13].

One of the largest surgical scientists of the Middle Ages was Guy de Scholiac, a student of the schools of Montpellier and Bologna, who taught in Paris and compiled a large guide to surgery. There was a struggle between different groups of doctors and surgeons, dictated by pressing merchant interests and reflected in numerous lawsuits. Especially great development of the work-

shop system of surgery received in France. In aforesaid state, additionally, where official medicine most stubbornly resisted the equality of surgery, surgeons achieved this one before rest. Professional associations (fraternities) of surgeons received, in addition, the right to individual craft apprenticeships, the opportunity to open schools, colleges of surgeons, which gained increasing importance and a better reputation [14].

The greatest experience of medieval medicine was enriched in field of infectious diseases. In large port cities of Europe, where epidemics could be introduced by merchant ships, special anti-epidemic institutions arose – insulators, observatories, quarantine was established (literally ‘forty-day’ – the period of isolation and observation of ships and their crew). In Venice, such quarantine arose in 1374, in Ragusa (Dalmatia, Dubrovnik) – in 1377, in Marseille – in 1383. The rules of the Marseille’s quarantine required the stay of people and goods from a suspicious vessel for forty days ‘in the air and under sunlight.’ In Italian ports, special overseers appeared – ‘health trustees.’ Later, also in connection with the economic interests of medieval cities, the stuffs of ‘city physicists’ (doctors) were established in them, performing mainly anti-epidemic functions. In link of large cities (Paris, London, Nuremberg, etc.), were published rules/regulations aimed to preventing of skidding and the spread of contagious diseases [15].

In connection with task of preventing epidemics, some general sanitary measures were carried out, primarily providing cities with benign water. To prevent leprosy widespread in the Middle Ages, various measures were taken: isolation of lepers and infirmaries, supply of lepers with a horn, ratchet or bell to prevent healthy people from afar in order to avoid contact; special gatekeepers were placed at the city gates to inspect and delay those suspicious of leprosy. Rules were issued according to which lepers were prohibited from visiting churches, mills, bakeries, wells, sources [16].

Largely, the emergence and establishment of hospitals was caused by the spread of infectious diseases. In accordance with all structures of medieval life and the dominant position of the church, hospitals were most often arranged at monasteries [17, p. 126].

During the period of the decomposition of feudalism and the birth of capitalist relations, medicine acquired new features. In the bowels of feudal society, a new class formed and gradually became stronger – the bourgeoisie, which grew out of medieval workshop associations of artisans and traders. The emergence of manufactory – craft cooperated in large associations with some division of labour, great geographical discoveries; the emergence of new industries significantly strengthened the social role and economic influence of the new estate. The ideology of the advanced bourgeoisie was directed against the main ideological support of feudalism – official theology and scholasticism. As a result, branches of knowledge that met practical needs, i.e. nature sciences, were developed [3, p. 863].

In papers of utopian socialists of the Renaissance – ‘Utopia’ by Thomas More (1478–1535), ‘City of the Sun’ by Tomaso Campanella (1568–1639), etc. – interest in medicine and medical affairs was reflected; they raised issues of health protection and promotion; the doctor was given an important place in resolving issues of public life. By the 15th century, Europe had more than 40 universities; many established medical faculties. Medicine received the greatest development in those universities that were associated with the advanced centers of public life of that time [4, p. 935].

In the cities of Northern Italy, especially port ones; previously there was a decomposition of feudal and the development of capitalist relations. Medieval craft quickly grew into a manufactory, the merchant became an industrialist. In particular, the Venice Trade Republic set before its new academic center – Padua – practical tasks for servicing navigation and manufactories. Renaissance natural science was characterized by the rejection of the former blind submission to authorities, the desire to test all provisions through experience, in practice [6].

Enormous attention was paid to the experimental method in medicine by a prominent representative of the philosophy, F. Bacon (1561–1626), who paid special sections to medical science in his work ‘On the Dignity and Multiplication of Sciences’ and in the utopia ‘New Atlantis.’ Bacon required doctors to carefully record everything happens

with sick, i.e., keep a 'disease history', and assume these records into medical descriptions carefully compiled and discussed. Believing that descriptive anatomy was insufficient, he insisted on the development of pathological anatomy: '...it would be necessary in anatomical studies to carefully observe the traces and results of diseases, lesions and damage caused by them in the internal parts.' [18, p. 304–306]

Since epidemics were widespread in the Middle Ages and later, the predominant place in the medical literature was occupied by descriptions of contagious diseases and measures against them (epidemiography). A significant role in clarifying the nature of contagious diseases and their systematization was played by the work of Padua professor J. Fracastoro (1478–1553) 'On contagion, contagious diseases and treatment' (1546). He also described syphilis in the poem 'On Syphilis or Gallic Disease' (1530) [7].

The epidemic outbreak of syphilis at the turn of the 15th-16th centuries and its subsequent spread in an extremely severe form around the world was the focus of attention of all doctors of that time [8].

Of the clinicians who described contagious diseases after J. Fracastoro, G. Mercuriali and T. Sydenham occupy a prominent place [9].

In theoretical views, T. Sydenham, unlike J. Fracastoro, remained entirely in miasmatic positions and developed the doctrine of 'epidemic constitutions' as the causes of contagious diseases. Both – Mercuriali and Sydenham – had significant impact and left outstanding papers on childhood and infectious diseases [10].

**Conclusions.** 1. In medieval and Renaissance European states for the first time: 1) hospitals arose as state institutions with strict regulations and charters for the treatment of patients; 2) almshouses for the elderly and the casualties were set up and standards for their care were developed; 3) a collection of antidotes was developed; 4) there was a legal distinction between the participants of medical law; 5) the norms of church law have become sources of medical law; 6) the struggle for equality of various medical professions has become the subject of lawsuits; for the first time, judi-

cial precedent became a source of medical law; 7) the first trade unions of doctors appeared; 8) surgeons were entitled with the right of individual craft apprenticeship; 9) special anti-epidemic institutions arose – infirmaries, isolators, observatories; 10) the legal status and significance of the doctor in the public health system was discussed; 11) received a thorough development of epidemiography and pediatrics; 12) appeared new participants of medical law – 'health trustees' and special gatekeepers; 13) arose the first 'diseases histories' as a carefully medical record everything happens with sick.

2. Quarantine and anti-epidemic measures were further developed as well as the fight against the spread of contagious infectious diseases.

3. These relations were characterized by workshop isolation, professional discrimination, the excessive impact of dogmatic scholasticism, the struggle for equality of rights of representatives of various medical professions, the mediation of the development of medical law by the needs of servicing further industrialization, the division of labour, the complication of production methods, the appearance of the first manufactories.

4. As in the Ancient World, medical law developed and was caused by the development, maturation of labour and administrative law. The issues of criminal liability of doctors in the Middle Ages were some shifted towards the fight against heresy and the church inquisition, which is related more to sacred than secular law.

5. As a result of aforesaid, the medically-legal paradox and the medically-legal triad remained relevant; however, in the Middle Ages, the very development of medicine and medical legal norms was directly dictated by the complication of industrial relations, which, in combine with the historically-chronological primacy of law sources, brought medical law closer to the subject of labour law.

6. In respect to these circumstances, the development of medically-legal relations in the era of capitalist relations is to be further studied in order to consolidate the existing conclusions and identify new features of development, particularly, European medical law.

#### REFERENCES:

1. Колосов І.В. Історичні передумови виникнення правових актів у галузі медицини в державах Стародавнього Світу. *Вісник НТУУ 'КПІ' Політологія. Соціологія. Право* 1(53). 2022. С. 94–104.
2. Серета О.Г. Колосов І.В. Державно-правовий механізм захисту прав працівників в азіє-тихоокеанському регіоні. *Актуальні проблеми держави і права*. № 92. 2021. С. 88–105.
3. Баткис Г.А., Майстрах К.В. Развитие медицины в Новое время, XVI – XVIII вв. *Советский врачебный журнал*. 1937. № 11. С. 863.
4. Баткис Г.А., Майстрах К.В. Развитие медицины в Новое время, XVI – XVIII вв. *Советский врачебный журнал*. 1937. № 12. С. 935.
5. Ковнер С. Западная (новолатинская) медицина. *Университетские известия*. 1897. № 1, 3 – 6,8,9.
6. Левин А.М. Практическая медицина эпохи Возрождения. *Врач*. 1888. № 45-47, 52.
7. Терновский В.Н. Медицина эпохи Возрождения и ее изучение в Советском Союзе. *Материалы XIV Международного конгресса по истории медицины*. Москва, 1954.
8. Тикотин М.А. Леонардо да Винчи в истории анатомии и физиологии. Ленинград, 1957.
9. Allbutt Th. The historical relations of medicine and surgery to the end of the sixteenth century. L. 1905.
10. Delaunay P. La vie medicale aux XVI<sup>e</sup>, XVII<sup>e</sup> et XVIII<sup>e</sup> siecles. P. 1935.
11. Fort G.F. Medical economy during the Middle Ages. N.Y.1883.
12. Hensier P.G. Geschichte der Lustseuche, die zu Ende des XV. Jahrhunderts im Europa ausbrach. Bd. 1-2. Hamburg. 1783–1789.
13. Hensier P.G. Vom abendländischen Aussatze im Mittelalter, nebst einem Beitrage zur Kenntnis und Geshichte des Aussatzes. Hamburg, 1794.
14. Hughes M.J. Women healers in medical life and literature. N.Y.1943.
15. Kotelmann J. Gesundheitspflege im Mittelalter, Hamburg, 1890.
16. Sudhoff K. Iatromathematiker vornehmlich im 15 und 16. Jahrhundert, Breslau, 1902.
17. Большая медицинская энциклопедия / гл. ред. акад. Бакулев А.М. Москва : Государственное научное издательство «Советская энциклопедия». 1960. Том 17. 1184 с.
18. Ф. Бэкон. Собрание сочинений. Санкт-Петербург, 1872. Т. 1. С. 304–306.



УДК 340.13

DOI <https://doi.org/10.51989/NUL.2022.6.1.26>

## ПРАВОВА БЕЗПЕКА УКРАЇНИ: ВНУТРІШНЬОДЕРЖАВНИЙ АСПЕКТ

**Корж Ігор Федорович,**

Науковий центр електронного парламенту та правової інформації  
Державна наукова установа «Інститут інформації, безпеки і права  
Національної академії правових наук України»  
Київ, Україна



Стаття присвячена дослідженню виникнення причин та розкриттю видів загроз, що постають перед правовою системою держави, а також розкриттю негативних наслідків для суспільного життя в Україні, для функціонування самої держави внаслідок прояву внутрішніх загроз. Оскільки в Україні є непоодинокі факти прояву різнобічного негативного відношення до функціонуючої в Україні національної правової системи в умовах здійснюваних в країні реформ та євроатлантичного устремління України, невідкладним і нагальним є здійснення аналізу причин їх виникнення, а також напрацювання напрямів та шляхів мінімізації згаданого негативного явища. Зазначене сприятиме практичній реалізації завдань, що постали нині перед Українським народом. Саме у зазначеному і полягає мета та актуальність досліджуваної теми.

Задля досягнення мети цього дослідження в ньому використовувалися як загальні, так і спеціальні наукові методи наукового пізнання: емпіричний; аналіз; порівняння; абстрагування; індукції і дедукції; аналізу і синтезу; поєднання теорії і практики; формалізації; моделювання, а також спеціальні методи наукового пізнання – статистичний, конкретно-соціологічний, кібернетичний, моделювання, логічний, історичний, формально-юридичний, герменевтичний, компаративістський, соціально-юридичний тощо.

З огляду на попередні наукові дослідження цієї теми зазначено, що термін «правова безпека» пов'язаний із таким явищем, як недотримання чи ігнорування норм права, що у сукупності набуло у науковому середовищі такого визначення, як «правовий нігілізм», який проявляється як у відкритій, так і в прихованій (латентній) формі; коротко розкрито його зміст та причини виникнення на теренах України. Звернуто увагу, що згадані негативні прояви можуть виникати за трьома напрямками: у процесі нормотворчої (законотворчої) діяльності та у процесі нормозастосовної діяльності державних органів та їхніх посадових (службових) осіб, а також у процесі правовиконання; проведено історичний екскурс виникнення причин цього явища у межах періоду незалежності України, а також наведено конкретні приклади їх прояву.

Проаналізовано сфери суспільної діяльності, в яких найбільше проявляються негативні факти нехтування і порушення правових норм, в яких виникають конкретні загрози для правової системи України та які не сприяють реалізації євроатлантичним устремлінням Українського народу; наведені форми їх прояву. Запропоновано основні напрямки подолання правового нігілізму в сучасних умовах, окрім загально визначених у наукових дослідженнях шляхів правового та навчально-виховного характеру.

**Ключові слова:** закон, правова безпека, право, правовий нігілізм, правові принципи, правова свідомість

### **Korzh Igor. Legal security of Ukraine: domestic aspect**

The article is devoted to the study of the causes and disclosure of types of threats to the legal system of the state, as well as the disclosure of negative consequences for public life in Ukraine and the functioning of the state arising from internal threats. As there are many facts of various negative attitudes towards the national legal system in Ukraine in the context of reforms in Ukraine and Euro-Atlantic aspirations of Ukraine, it is urgent and urgent to analyze the causes of their occurrence, as well as develop ways to minimize this negative phenomenon. This will contribute to the practical implementation of the tasks facing the Ukrainian people today. This is the purpose and relevance of the research topic.

*In order to achieve the goal of this study, it used both general and special scientific methods of scientific knowledge: empirical; analysis; comparison; abstraction; induction and deduction; analysis and synthesis; combination of theory and practice; formalization; modeling, as well as special methods of scientific knowledge-statistical, concrete-sociological, cybernetic, modeling, logical, historical, formal-legal, hermeneutic, comparative, socio-legal, etc.*

*In view of previous scientific research on this topic, it is noted that the term "legal security" is associated with such a phenomenon as non-observance or disregard of the norms of law, which collectively acquired in the scientific environment such a definition as "legal nihilism", which manifests itself as open as well as in hidden (latent) form; its content and reasons for its occurrence on the territory of Ukraine are briefly disclosed. It is noted that the mentioned negative manifestations can occur in three directions: in the process of rule-making (legislative) activity and in the process of rule-enforcement activity of state bodies and their officials (officials), as well as in the process of law enforcement; a historical tour of the causes of this phenomenon within the period of Ukraine's independence was conducted, and concrete examples of their manifestation were also given.*

*The spheres of public activity are analyzed, in which the negative facts of neglect and violation of legal norms are most manifested, in which there are specific threats to the legal system of Ukraine, and which do not contribute to the Euro-Atlantic aspirations of the Ukrainian people; the forms of their manifestation are given. The main directions of overcoming legal nihilism in modern conditions are offered, except for the ways of legal and educational character generally defined in scientific researches.*

**Key words:** law, legal security, law, legal nihilism, legal principles, legal consciousness.

Світове співтовариство вступило в XXI століття в умовах різнобічних політичних, економічних, правових тощо змін. Наслідки глобалізації торкнулися усіх сторін життя світового співтовариства, а також міжнародних відносин. На перший план обґрунтовано висувуються загальнолюдські цінності, демократія, права і свободи особистості. Забезпечення безпеки людини перетворилося у важливе загальнонаціональне завдання, тобто людина опинилася в центрі уваги міжнародної спільноти в якості однієї з найважливіших цінностей.

За допомоги права здійснюється визначення критеріїв безпеки, напрацювання комплексу заходів і механізмів безпеки в усіх сферах життєдіяльності спільноти. Забезпечення усіх видів безпек за допомогою права свідчить про необхідність всебічної охорони і захисту самого права, яке виступає відповідним механізмом забезпечення безпеки в рамках чинної правової системи. Право, а саме правотворчість, правозастосування і правовиконання, виступаючи ключовими ланками в механізмі забезпечення безпеки будь-якої системи, у своїй сукупності мають бути виділені у самостійний специфічний вид безпеки – правову безпеку [1]. Під нею розуміють таке: захищеність системи права, законодавства, правової системи загалом від небезпек і загроз [2]; здійснювана в правовій системі та за допомогою права, законо-

давства про види безпеки соціально-правова система забезпечення (здійснення, охорони, захисту) та забезпеченість правового становища (статусів, станів, умов, правовідносин, режимів, правопорядку... і т.п.) суб'єктів (особистість, суспільство, держава) права, в якому вони гарантовано і на свій ризик, самостійно та спільно протидіють (попереджають, нейтралізують, усувають) небезпекам, насамперед соціально-правовим (правопорушенням), сприяють забезпеченню та забезпеченості (матеріалізації) їх законних прав, свобод, інтересів – видів безпеки особистості, суспільства, держави чи видів національної безпеки [3]; це спроможність суб'єктів права держави реалізувати та забезпечити свої життєво важливі інтереси за допомоги суспільних відносин, які охоронювані та захищені сукупністю здійснюваних в правовій системі держави і за допомогою права заходів, засобів і способів правового регулювання [4]; це мета, яка може бути досягнута головним чином позитивним правом, яке характеризується ознаками, що називаються юридичною визначеністю [5]; це принцип, який породжує систематизацію та стабільність правопорядку та гарантує права людини в сенсі людського та соціального забезпечення [6] тощо.

Зазначимо, що базова мета правового впливу – сприяння найбільш оптимальному, безперешкодному та справед-

ливого задоволенню інтересів суб'єктів права. Щоб ефективно захищати інтереси учасників суспільних відносин, правова система має бути реально діючою. Невідповідність законодавства, правозастосування і правовиконання відповідним якісним критеріям знижує потенційні можливості правової системи забезпечувати безпеку людини, суспільства і держави, тим самим спотворюється історична місія права, створюються загрози системі.

Практика забезпечення безпеки правової системи залишається часто не ефективною, оскільки діяльність органів державної влади, місцевого самоврядування у даній сфері належною мірою залишається ще неупорядкованою, а створення нової системи проходить вкрай повільно і суперечливо, часто ґрунтується на недостатніх науково-теоретичних напрацюваннях. Зокрема, не враховується, що на протигагу домінуючій у минулому державоцентристській парадигмі права право дедалі більше набуває людиноцентристського змісту, відповідно актуалізується проблема забезпечення правової безпеки саме особи. Ігнорування, свідоме і несвідоме, прав людини, невиконання положень законів та Конституції – це джерело загроз для правової системи України.

Термін «правова безпека» є відносно новим терміном, який нині в Україні вживається не так часто, як на те він заслуговує. Практичним підґрунтям для його вжиття в науковому та практичному житті слугує діяльність українського суспільства щодо інтеграції національного права до європейського та імплементація в нього міжнародних правових норм. Саме прагнення українського народу влитися до міжнародної спільноти, в середовищі якого домінує, насамперед, природне (об'єктивне) право, а не ті, чи інші ідеологічні догми, і яке направлене на врегулювання існуючих та ймовірних суспільних відносин через призму справедливості, послугувало появі в науковому вживанні України згаданого терміну.

Нагадаємо, що термін «правова безпека» появився завдяки німецькому ученому Густаву Радбруху (1878–1949), його роботам у сфері філософії права, який у 1946 році запровадив так звану «формулу Радбруха» щодо взаємозв'язку справедливості, правової визначеності

та корисності [7]. Її теза є одною з найвпливовіших юридичних філософських тез 20 століття. Її можна узагальнити таким чином: крайня несправедливість не є законом. В Україні увагу до питання розвідки правової безпеки започаткував науковець Добродумов П.О. в опублікованій ним статті «Правова безпека як складова національної безпеки», в якій зазначено, що «правова безпека не знаходить висвітлення і в наукових публікаціях як наукова категорія, що, на наш погляд, враховуючи її практичне значення, є однією із значних прогалин юридичної науки» [8].

У подальшому питанню наукової розвідки правової безпеки в Україні за різними її аспектами приділяли увагу такі дослідники, як: Лобода А.М., Беззубов П.О., Богущий П.П., якими здійснювалися розвідки окремих складових частин даного виду безпеки. Увагу науковій розвідці як концепції правової безпеки, як невід'ємній складовій частині філософії права та загальної теорії права щодо її стану в Україні за різними напрямками, приділено Коржом І.Ф., яким напрацьовано ряд наукових робіт, в тому числі в зарубіжних виданнях. В них автором у науковому підході (осмисленні) під концепцією правової безпеки розуміється система поглядів на таке правове явище, як «правова безпека», тобто це розуміння «правової безпеки» за змістом і критеріями, об'єктами і суб'єктами, а також напрямками. Також обґрунтовується доцільність більш глибокого дослідження даного феномену в умовах здійснюваних в Україні реформ (з 2014 р.), імплементації європейських правових норм в національне законодавство та адаптації національного законодавства до права Європейського Союзу.

З огляду на зазначене є об'єктивна потреба в дослідженні та розкритті основних загроз правовій безпеці, у здійсненні аналізу причин їх породження, їх складових частин, джерел та змісту, оскільки в Україні подібний класичний причинно-наслідковий зв'язок між «правовою безпекою» та її загрозами до цього часу не досліджувався.

Як зазначалося вище, автором наукової концепції правової безпеки є Густав Радбрух, який запровадив так звану «формулу Радбруха». Ним зазначено, що «конфлікт

між справедливістю та правовою визначеністю повинен бути вирішеним, оскільки позитивне право, забезпечене статутами та владою, має пріоритет навіть тоді, коли його зміст є несправедливим та недоречним, якщо суперечність між позитивним правом та справедливістю не досягає тої міри, що закон, як «несправедливе законодавство», поступається місцем справедливості. Тому неможливо провести більш чітку межу між випадками законної несправедливості та законами, які все ще залишаються чинними, незважаючи на неправильний зміст. Однак можна провести ще одну лінію з більшою точністю, де справедливість навіть не спрямована, де рівність, яка є основою справедливості, свідомо заперечується, коли встановлює позитивне право, тоді закон є навіть не лише «неправильним законом», а повністю відмовляється від юридичної структури» [7].

Густавом Радбрухом було зазначено, що правова безпека є однією з цінностей закону. Тобто закон визначається як «реальність, сенс якої полягає у підпорядкуванні справедливості». З цього визначення випливає, що закон є явищем культури і що цінність, якої він прагне досягти, – це справедливість [9]. Культура є не що інше, як реальність, орієнтована на цінності. Як вища цінність правової сфери справедливість – це дезідерат (лат. «бажана річ») кожного історичного закону. Їх основною місією є реалізація соціального миру шляхом створення надійного та стійкого порядку.

Відповідні напрацювання щодо правової безпеки є в країнах колишнього соціалістичного табору. Так, можна навести дослідження Ядвіги Потшец під назвою «Юридична безпека – синтетична презентація» [5]. В даній роботі дослідник надала визначення та навела структуру поняття «правова безпека». Її дослідження базуються на роботах Густава Радбруха, тому на її думку, правова безпека – це дуже важлива юридична та філософська цінність.

Болгарська дослідниця Чернева Бойка Івайлова у своєму дослідженні «Правова безпека як принцип законотворчості» [6], спираючись на вчення німецького вченого Густава Радбруха, зазначає, що правова безпека – це філософська концепція сучасного мислення. Теорія природного права,

правовий позитивізм та правовий гуманізм формують поняття безпеки в праві.

Російський дослідник Шабуров А.С. [2] зазначає, що в Російській Федерації єдиної концепції правової безпеки не напрацьовано до цього часу, її проблеми досліджено недостатньо, а тому під нею розуміють одночасно і юридичну безпеку. Однак це подібні, але різні терміни.

У свою чергу, російський дослідник Галузін А.Ф. [3], досліджуючи питання національної безпеки, звертає увагу на окремі підходи науковців щодо існування «конституційної безпеки». Виділення «конституційної безпеки» є цілковито допустимим поряд з виділенням економічно-правової, еколого-правової тощо безпеки.

Білоруський дослідник Шинкарьов І.А. [10], досліджуючи проблеми національної безпеки зазначає, що правова безпека Республіки Білорусь має переслідувати такі цілі: захист конституційних прав особи, інтересів суспільства і держави, виявлення ризиків криміногенного характеру процесі застосування будь-яких нормативних правових актів, у тому числі обумовлених неоднозначністю їх норм та неповнотою правового регулювання відповідних сфер суспільних відносин. Слід мати на увазі, що лише нормативне закріплення розуміння правової безпеки буде недостатньо. Відповідно, необхідно виробити механізм забезпечення правової безпеки.

Вже зазначалося, що в Україні «правовій безпеці» в різних її аспектах приділяли увагу Лобода А. М. [11], Беззубов П. О. [12], Богущкий П.П.[13], Корж І.Ф.[1]. Так, Лободою А.М. розглядалася правова безпека особи. Ним надана загальнотеоретична характеристика правовій безпеці особи; напрацьовані її складові частини; наведено поняття і зміст «правової безпеки особи»; визначені шляхи удосконалення правового регулювання «правової безпеки особи»; напрацьовані підходи до формування Доктрини правової безпеки особи.

Дослідник Беззубов П.О. розглядав «правову безпеку підприємства», розуміючи під нею стан відсутності або усунення загроз охоронюваним правам і законним інтересам підприємця, забезпечуваного комплексом цілей правового характеру, що встановлюються, регулюються та охо-

роняються нормами адміністративного права і забезпечені примусовою силою держави. На нашу думку, як і на думку інших наукових розвідників у сфері правової безпеки, в даному випадку має йтися про «юридичну безпеку підприємства», яка за своїм змістом близька, але відрізняється від наведеного.

Ученим Богуцьким П.П. при розгляді корупційних діянь через призму кримінального права увагу акцентовано на необхідності здійснення належної нормотворчості. Ним зазначено, що питання правової безпеки нашого суспільства на порядку денному, оскільки негативні ситуації спричиняють не меншої шкоди нашій державності, ніж воєнні дії агресора.

Як зазначалося, значну увагу дослідженням у даній сфері приділено Коржом І.Ф., яким напрацьовано ряд наукових статей [4; 14; 15; 16; 17; 18; 19], а також взято участь у напрацюванні колективних зарубіжних монографій [20; 1]. У них напрацьована авторська концепція «правової безпеки» як правової категорії; досліджені складові частини зазначеної категорії; розкрито теоретичні підходи до розуміння змісту та особливостей цієї правової категорії; запропоновано авторський підхід до розуміння її соціальних і правових цінностей; визначено її місце в системі права; наведено авторське тлумачення категорії «правова безпека» тощо.

Досягненню мети дослідження щодо розкриття загроз для правової безпеки держави, які в комплексі створюють таке поняття, як правовий нігілізм, дозволило застосування різноманітних загальних та спеціальних наукових методів наукового пізнання. Насамперед, використовувався емпіричний метод дослідження, що дозволило на початковому етапі дослідження зібрати необхідні наукові дані шляхом спостереження, аналізу та порівняння, які розкривають сутність і зміст термінів «правова безпека» та «правовий нігілізм», і правомірно відображують характеристики усієї сукупності зазначених явищ. Крім того, зазначене надало можливість одержати первинну інформацію про згадане у вигляді сукупності емпіричних тверджень, що стало основою попередньої систематизації об'єктів реальності, роблячи їх вихідними об'єктами цього наукового

дослідження, а також похідні факти – прояву корупції, прояву нігілізму, деградації правової свідомості, недостатньої правової культури, непокараності тощо.

Застосування комплексних наукових методів у дослідженні дозволило виділити те основне, що притаманне такому унікальному явищу, як причини прояву виникнення загроз національній правовій системі (фактів правового нігілізму). Так, метод абстрагування дозволив відсіяти незначне, несуттєве у дослідженні і сконцентруватися на причинах та наслідках цього явища – правового нігілізму як внутрішньої загрози для правової системи в державі, виділити суттєві зв'язки усіх сторін цього явища, а також якості предмета дослідження в цілому. Використовувалися і інші наукові методи.

Як зазначалося в згаданих вище наукових дослідженнях [1; 4], термін «правова безпека» пов'язаний із таким явищем, як недотримання чи ігнорування норм права, що набуло визначення як термін «правовий нігілізм». Під нігілізмом (від. лат. Nihil – ніщо) розуміється заперечення усталених суспільних норм, принципів, законів, їх невизнання [21, с. 365.]. У свою чергу, під терміном «правовий нігілізм» розуміється напрям політично-правової думки, який відкидає соціальну цінність права і культивує негативне ставлення до нього. Належить до стійких і поширених виявів деформації правосвідомості населення, під якою, у свою чергу, розуміють форму суспільної свідомості, яка відображає ставлення суб'єктів правовідносин до чинного права та похідних від нього правових явищ.

Правовий нігілізм може проявлятися як у прямій, так і в прихованій формі: від скептичного ставлення до права і до повної зневіри у його реальних та потенційних можливостях [22, с. 42, 49]. Його сутність полягає у загальному негативно-заперечувальному, неповажному відношенні до права, законів, нормативного порядку, а з точки зору причин – в юридичному невігластві, обмеженні, правовій невихованості тощо. І одним із ключових моментів тут виступає гордовито-зверхнє, зарозуміле, поблажливо-скептичне сприйняття права, його оцінка не як базової, фундаментальної ідеї, а як другорядного явища в загальній шкалі людських ціннос-

тей. Невіра у високе призначення, потенціал, універсальність можливості та необхідності – такий морально-психологічна ґене́за цього феномена. Відношення до права може бути просто індиферентним (проявом байдужості), що також свідчить про нерозвинутість правової свідомості людей, ущербність їхнього менталітету [23, с. 465, 472].

Цьому явищу притаманні історичні передумови, пов'язані з безправ'ям людини, самодержавством, авторитаризмом, беззаконням, репресіями тощо; низькою загальною і правовою культурою населення; незадовільною якістю законодавства, його декларативністю; станом вседозволеності, безнаказаності тощо. Саме тому сучасним пострадянським суспільствам в переважній більшості притаманна значна кількість негативних факторів, у тому числі і прояв правового нігілізму. Залежно від політичного устрою новоутворених країн у них наявні непоодинокі факти ігнорування положень законів, а серед різних верств населення панує згадане явище і його негативний вплив на суспільство в цілому та правосвідомість окремого індивіду досить суттєве, що формує певні перешкоди на шляху різнобічного розвитку країн, серед яких фігурує і Україна.

Це цілковито зрозуміло, оскільки побудова сучасної, економічно розвинутої, правової держави неможлива без чіткого дотримання положень законів кожним членом суспільства, свідомого розуміння такого дотримання й добровільного порядку виконання вимог закону. В державі мають бути створені такі умови, за яких кожна людина могла б відчувати себе захищеною від протиправних посягань та мати змогу реально відновлювати своє порушене право; мають бути створені правові гарантії нормального існування соціального середовища і, як наслідок, виховання віри у людей в непорушність положень закону, в його високу ефективність.

Нині основна причина неповаги до закону, тобто прояву правового нігілізму та ігнорування норм права, як у більшості країн на теренах колишнього СРСР, так і в Україні, є системна криза суспільства, яка викликана як політичними, так і економічними причинами. Являючись країною з перехідною політико-правовою та

економічною системами, яка утворилася від колишньої радянської моделі та впровадження фрагментів демократичної європейської системи, Україна, з одного боку, зберегла певною мірою відповідні минулі погляди, відношення та підходи до дійсної реальності та права, а з іншого, направляє свої зусилля для зміни зазначеного та вступу до когорти демократичних, економічно розвинутих держав Європи, імплементуючи європейські демократичні принципи та правові норми в національне законодавство. Черговим кроком у цьому напрямку є здійснювані в Україні різні реформи, що, на думку їх зачинателів, мають позитивно змінити соціальне життя українців та прискорити розвиток країни у європейському напрямку.

Як зазначалося вище, внутрішні загрози правовій безпеці можуть виникати за трьома напрямками: у процесі нормотворчої (законотворчої) діяльності, у процесі нормозастосовної діяльності державних органів та їхніх посадових (службових) осіб, а також у процесі правовиконання. Прояви правового нігілізму та ігнорування права на побутовому рівні не беруться до уваги, оскільки за відсутності зазначеного на державному рівні критичної маси створення загроз для правової безпеки в побуті очікувати не приходиться.

У першому випадку загрози виникають внаслідок закладення, свідомо або несвідомо, в нормативні акти (закони) рудиментних правових норм, утворення прогалин, колізій тощо. Тобто в нормативно-правові акти впроваджуються такі правові норми, які не співвідносяться з реальним життям чи завданнями, які постали перед суспільством і країною. Крім того, аналогічне виникає внаслідок безсистемного, непланового, хаотичного здійснення законотворчої (нормотворчої) діяльності. Зазначене виникало, насамперед, у перші роки незалежності, що пояснювалося відсутністю сталої нормотворчої практики органів державної влади України, відсутністю належного теоретичного досвіду.

Водночас у зазначений період закладалися перші фундаментальні позиції ринкової економіки, здійснювалася приватизація підприємств та інших господарств, що потребувало законодавчого регулювання. Однак зазначене здійснювалося не сис-

темно, не прозоро, з яскраво вираженими корупційними проявами, із відповідним нормотворчим (законодавчим) забезпеченням інтересів, насамперед, відповідних корпоративних кіл. Тобто правова (законодавча) система України створювалася не для регулювання суспільних відносин в інтересах більшості суспільства, а насамперед в інтересах обмеженого кола осіб, що спричинило утворення невеликого олігархічного кола осіб, яким належить більшість національного багатства країни, а також великого кола нужденних. Тим самим у країні свідомо створювалися умови для впровадження правового нігілізму.

Після закінчення періоду так званих «малої», або «масової», «замовної» приватизації державного і комунального майна та періоду «неприватизаційних способів відчуження» (1992–2004 рр.), а фактично періоду перерозподілу власності, коли Україна практично заново створила свою правову (законодавчу) систему, дана система продовжила процес подальшого розвитку і вдосконалення, про що свідчать здійснювані з 2014 року в Україні різнобічні реформи. Однак в системі права, як і в суспільній та професійній правосвідомості громадян, до цього часу зберігається значна кількість стереотипів (рудиментів), які залишилися ще від радянської соціалістичної правової системи та від перших років нормотворення в перші роки незалежності, що зумовлює двоїсте ставлення до різних правових інститутів та до правового життя в цілому.

Некомпетентність і неефективність влади, втрата довіри до неї з боку громадськості – це одне з глибинних джерел прояву правового нігілізму в Україні. Саме зазначене викликало недовіру до права, ігнорування закону, невіру у справедливість в той період. Значна кількість населення проявляє недовіру офіційним органам державної влади, правоохоронним органам, правосуддю. Як наслідок, виникла так звана «тіньова юстиція», яка нерідко була більш ефективною в порівнянні з офіційною. Існувало та до цього часу певною мірою існує так зване «тіньове право», «тіньова економіка», «тіньова політика», «тіньове правосуддя», «тіньовий уряд». Поряд з офіційними правоохоронними органами з'являлися так звані

«лівоохоронні». Тим самим зазначене утворювало реальні внутрішні загрози для правової безпеки держави, оскільки практичне функціонування права не відповідало його природному призначенню.

Незважаючи на започаткування в 2014 році в Україні відповідних реформ, прояви правового нігілізму на найвищих щаблях державної влади продовжувало мати місце. Яскравим прикладом прояву правового нігілізму в частині напрацювання правових норм (прояву так званої негативної нормотворчості) в інтересах меншої частини суспільства є Рішення Конституційного Суду України від 27 жовтня 2020 року № 13-р/2020 по справі № 1-24/2020(393/20) щодо конституційності окремих положень Закону України «Про запобігання корупції» та Кримінального кодексу України, яким Суд визнав такими, що не відповідають Конституції України (є неконституційними) положення згаданих актів [24], а також Рішення того ж Суду від 26 лютого 2019 року № 1-р/2019 по справі № 1-135/2018(5846/17) щодо відповідності Конституції України (конституційності) статті 368–2 Кримінального кодексу України [25].

Першим Рішенням КСУ, на думку багатьох фахівців, перевищив свої повноваження, перебравши на себе функції законодавчої гілки влади, визнавши неконституційною кримінальну відповідальність за недостовірне декларування, порушивши норми законодавства про конфлікт інтересів, а НАЗК втратило свої контрольні повноваження щодо всіх органів влади з перевірки декларацій, дотримання антикорупційного законодавства, врегулювання конфліктів інтересів та захисту викривачів, моніторингу способу життя, складання приписів та протоколів про порушення тощо.

Друге же Рішення КСУ щодо позбавлення кримінальної відповідальності за незаконне збагачення відкривало посадовцям можливість для зловживань та надавало індульгенцію на вчинення ними кримінальних корупційних правопорушень. Таким чином, мільйонні статки, отримані з джерел, законність яких не підтверджена, в Україні більше не вважалося карним злочином. Такий крок можна вважати політично вмотивованим і таким, що суперечить зобов'язанням України за

ратифікованою Конвенцією ООН проти корупції, домовленостям із Міжнародним валютним фондом та Європейським Союзом. Зазначимо також, що детективи НАБУ і прокурори САП були змушені закрити кримінальні провадження за цією статтею. Йдеться про повне закриття 27 кримінальних проваджень і 38 – в частині ст. 368-2 КК України. Загальна сума статків, законність походження яких досліджували детективи НАБУ у цих справах, становила понад 500 млн. грн. Зокрема, у межах вже закритих проваджень детективи НАБУ досліджували доходи та майно народних депутатів України, прокурорів, суддів, посадовців центральних органів влади, працівників СБУ, поліції, Міноборони тощо. Після рішення Конституційного Суду набуто майно вказаних посадовців за замовчуванням вважалось законним, безвідносно до джерел його походження.

Подібні суперечки щодо нібито неконституційності редакції статті закону мали місце і у Литовській Республіці. Однак, розглянувши це питання, литовський Конституційний Суд визнав норму «Незаконного збагачення» такою, що відповідає Основному Закону держави. Зазначимо, що ця норма у Литві набагато жорсткіша за українську редакцію, і Суд не «кивав» на те, що доказувати свою невинуватість нібито має сам звинувачений, оскільки інститут «алібі» щодо вчинення злочину, який мають встановлювати саме органи досудового слідства, ніхто не скасовував, так само як і правовий принцип: людина вважається такою, що не вчинила правопорушення, допоки не буде доказано зворотне.

Прикладом зазначеного вище може слугувати також акт Президента України, яким скасовувалися акти з кадрових призначень суддів КСУ [26]. Касаційний адміністративний суд у складі Верховного Суду задовольнив позов одного з суддів КСУ Олександра Тупицького до Президента України, визнав протиправним та скасував Указ Президента України в частині скасування Указу Президента України від 14 травня 2013 року № 256 про призначення позивача суддею Конституційного Суду України. Як роз'яснив Суд у своєму рішенні, Указ про призначення на посаду вичерпав свою дію і не може бути скасованим після його виконання.

І подібних прикладів прояву правового нігілізму в житті українського суспільства можна навести безліч.

У другому випадку – внаслідок створення недосконалої правової (законодавчої) системи, тобто системи в інтересах меншості, а не більшості, в державі складалося відповідне відношення громадян до зазначеної системи права (законодавства) та до її дотримання і виконання, особливо з боку представників публічної влади. Розхлябаність, свавілля, корупційність чиновників різного рівня, ігнорування правових норм та інших соціальних норм досягали критичного рівня, за яким починалися стихія, хаос, розлад і посилення зневіри громадян у запровадженні в державі правової та соціальної справедливості, існування правосуддя. Тобто це форма реалізації норм права компетентними суб'єктами права щодо вирішення конкретної справи, що має державно-владний, творчо-організуючий характер, здійснюється у встановленому процедурному порядку і завершується виданням правозастосовного акту.

У третьому випадку загрози виникають у процесі правовиконання (дотримання, застосування) на побутовому рівні, тобто вони пов'язані з діями громадян, громадських організацій, комерційних об'єднань (корпорацій).

В українському суспільстві існує запит на проведення системних змін у країні. Саме євроатлантичні устремління України, прагнення демократизації суспільного життя спонукали до необхідності соціально-економічної і політичної стабілізації з одночасним дотриманням правопорядку і законності, тобто до забезпечення правової безпеки держави. Найбільш відомими реформами, що були розпочаті після Революції гідності, стали медична реформа, реформа патрульної поліції, децентралізація публічної влади, які супроводжувалися напрацюванням відповідної правової бази. До цього часу поряд з децентралізацією продовжується реформа системи правоохоронних органів, реформа Збройних Сил України та започаткована судова реформа, тобто тих сфер, в яких до цього часу відмічаються факти прояву правового нігілізму та фактичного ігнорування положень Конституції та законів України.



Можна виділити основні бар'єри реалізації ефективних реформ:

- корупція;
- небажання чиновників і політиків працювати на благо країни;
- менталітет населення, небажання щось змінювати, прагнення до стабільності;
- періодична зміна влади в країні, відторгнення новою владою ідеї спадкоємності реформ;
- некомпетентність виконавців, не професійно підготовлена документація, недосконалі механізми реформ;
- недостатнє фінансування.

Вони створюють сприятливе підґрунтя для продовження прояву у суспільстві правового нігілізму та породження неповаги до закону, ігнорування норм права, оскільки зазначене – це продукт соціальних відносин, обумовлених множинністю причин і наслідків, які впливають як з дій публічної вади, так і на особистісному рівні, тобто на так званому побутовому правовому нігілізмі. Це пов'язано, насамперед, з низьким рівнем правової культури суспільства, закоренілою неповагою до права, його недооцінкою, що і є підґрунтям для спротиву забезпечення успішності здійснюваним реформам і, як наслідок, створення загроз для правової безпеки держави.

Дослідники акцентують увагу на згаданих негативних проявах насамперед у правоохоронній та судовій практиці. Так, прояви непрофесіоналізму, надмірності, вибірковості та правового свавілля реформованої поліції часто пояснюються відсутністю належної підготовки, низьким професійним рівнем, а також заполітизованістю, замовною діяльністю, яка йде, як засвідчують засоби масової інформації, від центрального органу виконавчої влади, що забезпечує державну політику у сфері громадської безпеки, – від Міністерства внутрішніх справ України. Крім того, в мас-медіа наводяться непоодинокі приклади нереагування представниками поліції на прояви правопорушень і навіть злочинів, що свідчить про ігнорування ними положень закону.

Аналогічні негативи притаманні і іншим правоохоронним та спеціальним структурам: СБУ, ДБР, НАБУ, Генеральній про-

куратурі України, оскільки саме замовний характер їхньої діяльності позначається на спроможності цих важливих інституцій. Особливо зазначене проявилось, на думку багатьох українських фахівців та експертів, у фактичному політичному замовленні кримінального переслідування попереднього Президента України П. Порошенка. Тому кидається в очі відсутність таких важливих критеріїв, як незалежність та професіоналізм, що посилюється випадками нинішньої та колишньої корупції, яка роз'їдає внутрішні механізми, призводить до внутрішніх конфліктів та протистоянь, прояву правового нігілізму, які не залишаються без уваги суспільства.

Нинішній стан правоохоронної системи держави на тлі зовнішньої агресії не може не викликати питань щодо спроможності забезпечити безпеку держави, а також мінімізацію загроз правовій безпеці. Ось тут якраз і потрібно вбачати основну загрозу, протидіяти якій необхідно виваженими рішеннями й діями з розумінням єдності та спеціалізації інститутів правоохоронної системи, їх призначення, відповідного кадрового наповнення сумлінними, професійно придатними працівниками [27].

Подібним негативом, як зазначають дослідники, відмічається і судова система. Віддавна діяльність судової системи підтверджувала реальний стан правопорядку і законності у суспільстві, забезпечення права людини на захист від порушень, від кого б вони не виходили, і водночас притягнення до відповідальності за правопорушення, ким би вони не вчинялись. Судова система в Україні стала об'єктом, привабливим для впливу пануючої у суспільстві влади, адже за допомогою судових рішень у конкретних справах і провадженнях досить вигідно отримувати переваги і не зазнавати спротиву опонентів.

Основна нинішня проблема здійснення судової реформи в Україні має системне походження через неякісний у багатьох випадках склад суддівського корпусу. Проблема визріла і продемонстрована на прикладах діяльності основних місцевих судів – окружного адміністративного суду м. Києва, Печерського районного суду м. Києва та деяких інших. Суддівська система, як і система влади в Україні загалом, має однакові вади – не лише корум-

пованість, але й кумівство, ставлення до державних посад як до отримання ренти у той чи в інший спосіб. Звідси прийняття неправосудних рішень, тобто прояв свідомого правового нігілізму. Тому реформа не може бути успішною без відповідних змін в усіх органах державної влади, у правоохоронних органах. Адже справедливість у суспільстві – це не лише судова діяльність, це – робота слідчого, прокурора, це – управлінські рішення, це – закони, які слідує справедливості і забезпечують можливість її досягнення [28].

З огляду на зазначене певним чином дивним виглядають постійні управлінські рішення публічної влади щодо значного підвищення суддівської винагороди. Так, лише за 2021 рік середня пенсія українського судді зросла на 22861 грн. і досягла 90822 грн., тоді як в інших громадян пенсія за віком в середньому зросла на 406 грн., при мінімальній пенсії за віком у 2600 грн. Значимо, що в економічно розвинутих країнах Європи різниця між мінімальними та максимальними зарплатами та пенсіями складає коефіцієнт в 7-10. У наведеному ж випадку важко надати пояснення існуванню такої прірви між зазначеними показниками. Очевидно при визначенні розміру оплати праці представників публічної влади та пересічних громадян діє правовий нігілізм, оскільки розумне пояснення такого розриву в рівнях оплати праці важко навести. Говорити про дію соціальної справедливості в оцінюванні праці різних категорій в Україні не доводиться.

Таким чином, дослідниками виділяються такі форми прояву правового нігілізму в Україні:

- прямі умисні порушення чинних законів та інших нормативно-правових актів. Ці порушення становлять величезну кількість кримінальних діянь, а також цивільних, адміністративних і дисциплінарних проступків. Злочинність – могутній катализатор правового нігілізму. Крім тіньової економіки, виникла тіньова політика, невидимі клани і групи тиску. Зловмисники не бояться законів, вдало оминають їх. Діють цілком легально або напівлегально;

- загальне недотримання або невиконання юридичних норм, коли суб'єкти (громадяни, посадові особи, державні органи, громадські організації) не дотри-

муються вимог правових норм, прагнуть жити і діяти за «своїми правилами». Невиконання ж законів є ознакою безсилля влади. Така загальна «неслухняність» – результат надто низької і деформованої правосвідомості, відсутності належної правової культури, а також наслідок загальної розпущеності і безвідповідальності;

- видання суперечливих, паралельних або навіть взаємовиключних правових актів, що «нейтралізують» один одного, є ще однією із форм правового нігілізму. Юридичні норми, що приймаються у великій кількості, не взаємодіють і погано синхронізовані. Відтак виникають найгостріші колізії права, що викликає у суспільства зневагу до хаотичної сукупності правових норм, які не здатні не тільки врегулювати поведінку суб'єктів права, а навіть взаємодіяти одна з одними. Нерідко виникають ситуації, коли підзаконні акти стають «надзаконними»;

- конфронтація представницьких і виконавчих структур влади на всіх рівнях. Це свого роду «номенклатурний», або «елітарний» нігілізм, пов'язаний з «паралічем» влади, а будь-які суперечки серед органів влади означають недосконалість права, закону. Тут поєднуються державний і правовий нігілізм, який дезорганізує норми управління, що склалися у суспільстві;

- порушення прав людини, таких, як право на життя і здоров'я, честь, гідність, житло, майно, належний життєвий рівень, безпека, також зумовлює правовий нігілізм. Адже слабка правова захищеність особистості підриває віру в закон, у здатність держави забезпечити порядок і спокій в суспільстві, захистити людей від злочинного посягання. Усе це поєднується з випадками порушення законності і представниками правоохоронних органів [29].

Цей перелік можна доповнити часто вживаною в Україні формою, як підміна законності політичною, ідеологічною чи прагматичною доцільністю, що передбачає вихід за рамки правового поля діяльність окремих посадових і службових осіб. Тому протиставлення законності і доцільності завдає великої шкоди як правовій системі, так і правопорядку та правосвідомості громадян, створюючи тим самим загрози правовій безпеці держави, суспільства і людини та громадянина. Прикладом

зазначеного можуть слугувати так звані Харківські угоди з питання перебування Чорноморського флоту Російської Федерації в Севастополі [31], які були ухвалені з порушенням Конституції України і викликали обурення в суспільстві.

Наслідком прояву правового нігілізму в Україні є створення загроз для правової безпеки держави, суспільства, людини, одночасно викликаючи стрімке зростання злочинності та корупції. Так, станом на 2021 рік Україна за міжнародним рейтингом рівня злочинності найбезпечніших для життя країн під назвою Crime Index by Country 2022, хоча і покращила свій результат в порівнянні з 2020 роком, проте посіла 62-у світову сходинку зі 142, опинившись між Іраком та Ліваном з індексом в 46,94 [30], а за «Індексом сприйняття корупції» організації Transparency International за 2021 рік Україна з 32 балами посіла 122 місце серед 180 країн в Індексі сприйняття корупції-2021, опустившись у рейтингу на 5 пунктів [32]. Україна досі має гірші показники сприйняття корупції поміж усіх її країн-сусідів. Єдиний виняток – Росія, яка має 29 пунктів та опустилась на 136 місце в рейтингу.

Дослідження правової безпеки для українського наукового середовища потребує застосування глибоких і широких знань, а також значного наукового досвіду. Густав Радбрух зазначав, що права безпека є однією з цінностей закону. Тобто закон визначався як «реальність, сенс якої полягає у підпорядкуванні справедливості». З цього випливає, що закон є явищем культури, і що цінність, якої він прагне досягти, – це справедливість. Таким чином, філософський підхід Густава Радбруха до визначення терміна «правова безпека» полягає у домінуванні у суспільному житті позитивного права, тобто справедливості, як соціальної, культурної цінності, яке знаходить своє відображення у «правовому», справедливому законі, який є корисним для суспільства загалом, а не для окремих його корпоративних членів. З огляду на зазначене розуміння та застосування зазначеного терміна, його змісту потребує напрацювання відповідних висновків, що мають базуватися на відповідній теоретичній та практичній основі.

Одним з основних критеріїв, пов'язаних із терміном «правова безпека» і який висловлює його сутність і зміст, є «правовий нігілізм», як психологічно негативне відношення до права з боку громадян, суспільства та різних інституцій. Цей феномен виступає як елемент свідомості (індивідуального і суспільного), як спосіб поведінки особи чи колективу.

Нині правовий нігілізм набув якісно нових властивостей, яких не мав раніше. Змінилися його природа, причини, напрями впливу. В країні склалося небезпечне соціальне середовище, за якого здійснюється продукування і спрямування протиправових прагнень суб'єктів правовідносин. Особливу гостроту це явище викликало в структурах державної влади: парламенті, судах, в діях глави держави, органах виконавчої влади, в діях їхніх службових і посадових осіб. Свідоме і несвідоме ігнорування права, напрацювання нормативно-правових актів, положення яких утворюють колізію правових норм в українському законодавстві, порушують положення Конституції України – це стала практика в діяльності державних структур. Як наслідок зазначеного – право, законодавство країни практично втратило частину своїх принципів, таких як: справедливість, гуманність, соціальна і культурна цінність.

Українське суспільство, в контексті євроатлантичного прагнення, має запит на реалізацію згаданих принципів у своїй країні, про що свідчать розпочаті різнобічні реформи. Однак, як показує практика, внаслідок малоефективності дій публічної влади у реалізації розпочатих реформ, загострення у протистоянні основних «політичних гравців», практика нехтування принципів права в країні продовжується, а на окремих напрямках – поширюється, про що свідчать різні статистичні дані щодо корупції, порушення прав людини, злочинності тощо.

Основними напрямами подолання правового нігілізму в сучасних умовах, окрім загально визначених у наукових дослідженнях шляхів правового та навчально-виховного характеру, на нашу думку, є:

– усвідомлення необхідності та прояв політичної волі, направленої на консолідацію суспільства;

– прояв відповідальності та консолідація зусиль, направлених на завершення в країні розпочатих на загальнонаціональних європейських принципах реформ;

– формалізація та впровадження в повсякденне життя українського суспільства основ національної ідеї, яка має полягати у побудові правової, соціальної та демократичної держави, в якій будуть створені усі можливості для всебічного розвитку вільної, освіченої, високодуховної, у правовому сенсі захищеної людини і громадянина;

– усунення публічною владою існуючих перепон та створення ефективних умов для забезпечення здійснення та подальшого розвитку ефективної підприємницької діяльності;

– забезпечення дії принципів: «закон справедливий», «закон виконується усіма», «невідворотність відповідальності за порушення закону».

На сучасному етапі розвитку держави наукові дослідження у галузі правової безпеки країни, які направлені на розвиток та належне функціонування національного права, можуть сприяти активізації дії механізму взаємодії систем права ЄС та України, реформувати систему національного права України на рівні європейських демократичних принципів. Зазначене дозволить Україні стати повноправним членом європейської спільноти, водночас реалізувати свої стратегічні завдання – захист, безпеку, незалежність, територіальної цілісності та суверенітету тощо.

#### ЛІТЕРАТУРА:

1. Корж І.Ф. Правова безпека України : стан, проблеми. The latest development of the modern legal sciences and education in Ukraine and EU countries : an experience, challenges, expectations : *Collective monograph*. (pp. 296–317). Riga : Baltija Publishing, 2021.

2. Шабуров А.С. Правовая безопасность в системе национальной безопасности. *Вестник Южно-Уральского государственного университета*. 2015. № 15(3). С. 24–30. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/pravovaya-bezopasnost-v-sisteme-natsionalnoy-bezopasnosti/viewer> (дата звернення: 26.07.2022).

3. Галузин А.Ф. Правовая безопасность как самостоятельный вид безопасности. *Право и политика*. 2007. № 12. С. 117–125. URL: <http://www.center-bereg.ru/m2964.html> (дата звернення: 26.07.2022).

4. Корж І.Ф. Політична корупція та правова безпека України. *Право України*. 2009. № 6. С. 55–60.

5. Jadviga Potrzyszcz (2016). Legal security – synthetic presentation. *Teka Kom. Praw. OL PAN*. (pp. 140–152). Retrieved from URL: (дата звернення: 27.07.2022).

6. Cherneva Boyka Ivaylova (2017). Legal Security as a Principle in Lawmaking. *Globalization, the State and the Individual*. 2(14). .pp. 23–29. URL: <http://www.gsjournal.bg/gsjournal/images/dok/GSI14/Ivaylova.pdf> (дата звернення: 27.07.2022).

7. Robert Alexy. Famous scholars from Kiel: Gustav Radbruch. Retrieved from URL: <https://www.uni-kiel.de/grosse-forscher/index.php?nid=radbruch&lang=e> (дата звернення: 28.07.2022).

8. Добродумов П.О. Правова безпека як складова національної безпеки. *Національна безпека України: стан, кризові явища та шляхи їх подолання / Національна академія управління, Центр перспективних соціальних досліджень*. 2005. С. 176–181.

9. Eduardo García Máynez (1949). Philosophy and Phenomenological Research. Justice and Legal Security. *Second Inter-American Congress of Philosophy, International Phenomenological Society*. Vol. 9, № 3. pp. 496–503. URL: <https://www.jstor.org/stable/2104057?seq=1> (дата звернення: 28.07.2022).

10. Шинкарев И.А. Правовая безопасность – неотъемлемый элемент новой концепции национальной безопасности. Правовое обеспечение инновационного развития общества и государства: материалы междунар. науч. конф. студентов, магистрантов и аспирантов. Белорусский государственный университет. 2011. С. 82–83. URL: <https://elib.bsu.by/bitstream/123456789/34000/1/%D0%A8%D0%B8%D0%BD%D0%BA%D0%B0%D1%80%D0%B5%D0%B2.pdf> (дата звернення: 28.07.2022).

11. Лобода А.М. Правова безпека особи в сучасній українській державі (теоретико-правове дослідження) : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 : Теорія та історія держави і права;

- історія політичних і правових учень ; Національна академія внутрішніх справ. 2013. 198 с. URL: <https://mydisser.com/ua/catalog/view/15339.html> (дата звернення: 30.07.2022).
12. Беззубов Д.О. Правова безпека підприємства в Україні (господарсько-правовий аспект). *Юридичний вісник «Повітряне і космічне право»*. НДІ ІТТ НАУ, Т.3. 2015. № 36. С. 119–124. URL: (дата звернення: 30.07.2022).
13. Богущкий П.П. Правова безпека: у який спосіб насправді підривається фундамент антикорупційної реформи. *Портал інформаційного агентства «Українське право»*. 2019. URL: <https://ukrainepravo.com/scientific-thought/naukova-dumka/pravova-bezpeka-u-yakyy-sposib-naspravdi-pidryvayetsya-fundament-antukoruptsiynoyi-reformy/> (дата звернення: 02.08.2022).
14. Корж І. Ф. Принципи національного права в контексті правової безпеки України. *Інформація і право*. 2013. № 2(8). С. 105–112.
15. Корж І.Ф. Вільний доступ громадян до правової інформації – засаднича ознака забезпечення правової безпеки держави. *Інформація і право*. 2018. № 1(24). С. 14–27.
16. Корж І.Ф. Принципи права в контексті правової безпеки України. *Право і суспільство*. 2018. № 3. С. 25–34.
17. Корж І.Ф. Правова безпека сфери доступу громадян до управління державними справами. *Інформація і право*. 2019. № 4(31). С. 83–90.
18. Корж І.Ф. Концептуальні засади правової безпеки. *Інформація і право*. 2020. № 1(32). С. 55–65.
19. Корж І.Ф. Право і правова безпека в Українських реаліях. *Вчені записки Таврійського національного університету імені В.І. Вернадського*. Серія : Юридичні науки. № 31(70). Т. 2. 2020. С. 13–19.
20. Корж І.Ф. Виклики правовій безпеці суспільства в Україні (Р. 2. 311–330 р.). *Modern achievements of EU countries and Ukraine in the area of law: Collective monograph*. Riga : Izdevnieciba "Baltija Publishing", 2020. 632 р.
21. Новий тлумачний словник української мови в 3 т. Т. 2. 2005. 928 с.
22. Юридична енциклопедія: В 6 т. Т. 5. 2003. 736 с.
23. Общая теория государства и права. Академический курс. Т. 3. 2007. 712 с.
24. Конституційний Суд України скасував більшу частину антикорупційної реформи: юридичний аналіз рішення. URL: <https://ti-ukraine.org/news/ksu-skasuvav-bilshu-chastynu-antukoruptsiynoyi-reformy-yurydychnyj-analiz-rishennya/> (дата звернення: 10.08.2022).
25. Рішення Конституційного Суду України від 26 лютого 2019 року № 1-р/2019 за конституційним поданням 59 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) статті 368-2 Кримінального кодексу України / База даних «Законодавство України». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v001p710-19#Text> (дата звернення: 12.08.2022).
26. Про деякі питання забезпечення національної безпеки України: Указ Президента України від 27.03.2021 р. № 124/2021 / База даних «Законодавство України». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/124/2021#Text> (дата звернення: 13.08.2022).
27. П. Ясен. Неспроможність правоохоронної системи України: причини та наслідки. URL: [https://ukrainepravo.com/editor\\_column/donum-auctoris/nespromozhnist-pravoohoronnoyi-systemy-ukrayiny-prychyny-ta-naslidky/](https://ukrainepravo.com/editor_column/donum-auctoris/nespromozhnist-pravoohoronnoyi-systemy-ukrayiny-prychyny-ta-naslidky/) (дата звернення: 14.08.2022).
28. П. Ясен. Реформа судової системи України – чому проблема є завжди актуальною. URL: <https://ukrainepravo.com/news/ukraine/reforma-sudovoyi-systemy-ukrayiny-chomu-problema-ye-zavzhdy-aktualnoyu/> (дата звернення: 15.08.2022).
29. Ляхович М.В., Павлович-Сенета Я.П. Правовий нігілізм в Україні: поняття, форми прояву та шляхи подолання. *Науковий вісник*. Львівський державний університет внутрішніх справ. № 2. С. 44–51.
30. Crime Index by Country 2022. Retrieved from URL: [rankings\\_by\\_country.jsp](https://www.transparency.org/en/corruption/crime-index-by-country) (дата звернення: 15.08.2022).
31. Харківські угоди. Вікіпедія. URL: [https://uk.wikipedia.org/wiki/%D0%A5%D0%B0%D1%80%D0%BA%D1%96%D0%B2%D1%81%D1%8C%D0%BA%D1%96\\_%D1%83%D0%B3%D0%BE%D0%B4%D0%B8](https://uk.wikipedia.org/wiki/%D0%A5%D0%B0%D1%80%D0%BA%D1%96%D0%B2%D1%81%D1%8C%D0%BA%D1%96_%D1%83%D0%B3%D0%BE%D0%B4%D0%B8) (дата звернення: 17.08.2022). Україна знову опустилася в індексі сприйняття корупції. URL: <https://www.pravda.com.ua/news/2022/01/25/7321598/> (дата звернення: 18.08.2022).

УДК 347.4

DOI <https://doi.org/10.51989/NUL.2022.6.1.27>

## УНІФІКАЦІЯ ПРАВИЛ НАДАННЯ ГОТЕЛЬНИХ ПОСЛУГ ЗА ЄВРОПЕЙСЬКИМИ СТАНДАРТАМИ

**Коросташивець Юлія Григорівна,**

кандидат юридичних наук, доцент, завідувачка кафедри права, голова  
циклової комісії правових дисциплін  
Київського фахового коледжу туризму та готельного господарства



*У статті здійснюється дослідження надання готельних послуг та їх уніфікація до міжнародних європейських стандартів. Розкриваються передумови надання готельних послуг та вплив даної сфери на суспільні процеси у цілому, розвиток економіки, залучення інвестицій. Зосереджується увага на ризиках, які виникають під час здійснення туристичної, в тому числі і готельної діяльності.*

*Говориться про необхідність створення в умовах глобалізаційних процесів норм і стандартів, які можуть утворити єдиний інформаційний і правовий простір в індустрії гостинності. Розвиток нетипових суб'єктів готельної сфери, які реалізують свої послуги через мережу Інтернет. Про необхідність розміщення санаторіїв та інших закладів оздоровлення і відпочинку у міжнародних системах інтернет-бронювання *booking.com* і *expedia.com*.*

*Необхідна уніфікація правил надання готельних послуг, які неможливі без розроблення і запровадження сталих правил класифікації готелів, встановлення їх категорії. Здійснено аналіз європейської практики з даного питання.*

*За національним законодавством категоризація готелів не є обов'язковою. Однак з 2021 року попит на отримання категорій значно зріс через легалізацію ігрового бізнесу. Категорії готелям та іншим об'єктам, що призначаються для надання послуг з тимчасового розміщення (проживання), встановлюються за результатами добровільної сертифікації послуг з тимчасового розміщення (проживання) стосовно безпеки для життя і здоров'я людей, захисту їхнього майна та охорони довкілля відповідно до договору між органом із сертифікації та власником або уповноваженою ним особою і оцінювання відповідності готелів вимогам певної категорії. Стандарти категоризації слід розробляти на підставі європейської системи *Hotelstars Union*. Від 01.06.2021 року Україна стала членом європейської спільноти національних асоціацій готелів і ресторанів *HOTREC*.*

*У сучасних умовах має відбутися вдосконалення чинного законодавства про туризм і готельну справ, шляхом розроблення і прийняття ефективних нормативно-правових актів, спрямованих на розвиток туристського комплексу країни.*

**Ключові слова:** готельні послуги, глобалізаційний процес, категоризація готелів, класифікація готелів, стандартизація готелів, якість готельних послуг.

### ***Korostashyvetz Yuliia. Unification of rules for the provision of hotel services according to European standards***

*The article examines the provision of hotel amenities and their unification to international European standards. The prerequisites for the provision of hotel services and the impact of this area on social processes as a whole, economic development, and investment attraction are revealed. Attention is focused on the risks that arise during the implementation of tourist, including hotel activities.*

*It is noted the need to create norms and standards in the conditions of globalization processes, which can form a single informational and legal space in the hospitality industry. The development of non-typical subjects of the hotel industry, which implement their services through the Internet. About the need to place sanatoriums and other health and recreation facilities in the international online booking systems.*

*The need to unify the rules for the provision of hotel services, which are impossible without the development and introduction of permanent rules for the classification of hotels, establishing their category. An analysis of European practice on this issue was carried out*

*Categorization of hotels is not mandatory under national law. However, since 2021, the demand for obtaining categories has increased significantly due to the legalization of the gaming business. Categories of hotels and other facilities designated for the provision of temporary accommodation services are established based on the results of voluntary certification of temporary accommodation services in relation to safety for people's lives and health, protection of their property and environmental protection in accordance with of the contract between the certification body and the owner or a person authorized by him and the assessment of hotel compliance with the requirements of a certain category. Categorization standards should be developed on the basis of the European Hotelstars Union system. From June 1, 2021, Ukraine became a member of the HOTREC European community of national associations of hotels and restaurants.*

*In modern conditions, the current legislation on tourism and the hotel business should be improved by developing and adopting effective legal acts aimed at the development of the country's tourist complex.*

**Key words:** *Hotel services, globalization process, categorization of hotels, classification of hotels, standardization of hotels, quality of hotel services.*

Україна є членом міжнародної міжурядової організації в галузі туризму *Всесвітня туристська організація (WTO, з 2003 р. – UNWTO)* з 1997 р. і прагне створити більш раціональну політику в галузі туризму, з урахуванням розвитку економіки, зміни клімату, а також питань зайнятості.

Законодавцю, врегульовуючи відносини в індустрії гостинності, слід враховувати ці та інші причини для відвідання країни. Адже значне зростання числа туристів в певне місце призначення визначає збільшення попиту на туристичну інфраструктуру, основним елементом якої є готельний сектор. Для розвитку туризму житло має бути доступним, в потрібній кількості і належній якості, задовольняючи вимоги і можливості споживачів готельних послуг. Таким чином, зростання потоку туристів зумовлює посилення ділової активності, приплив інвестицій в індустрію гостинності, позитивно відзначається на рівні зайнятості населення. Через потенціал високих доходів в цьому секторі індустрія гостинності стає привабливою для підприємців, багато хто з них починає новий бізнес. У свою чергу, готелі намагаються запроваджувати завершений цикл надання послуг, надаючи можливості для розвитку іншим суміжним підприємствам і секторам місцевої економіки (виробникам продуктів харчування та закладам харчування, надавачам послуг з перевезення, закладам культури тощо), будуючи сильну і добре

розвинену інфраструктуру, що веде до зростання туризму, збільшення доходів громадян і держави.

І хоча для розвитку індустрії готелів як частини туристичної галузі дуже важливими є такі важелі, як економічний розвиток країни, рівень безпеки в країні, потреби в готелях не зменшуються, туризм виявив значну пристосованість в середовищі, яке характеризується глибокою економічною кризою, небезпекою для людей через тероризм, війну, хвороби і стихійні лиха.

За оцінкою Всесвітньої туристичної організації ООН (ЮНВТО), внесок туризму до світового валового внутрішнього продукту з урахуванням непрямого ефекту становить 10 відсотків. Загальна кількість робочих місць, що прямо або опосередковано стосуються сфери туризму, становить 11 відсотків.

Сфера туризму та курортів стає однією з основних галузей, що впливає на загальний стан і тенденції світової економіки.

Оскільки зазначена сфера пов'язана з діяльністю більш як 50 галузей, її розвиток сприяє підвищенню рівня зайнятості, диверсифікації національної економіки, збереженню і розвитку культурного потенціалу, збереженню екологічно безпечного навколишнього природного середовища, а також підвищує рівень інноваційності національної економіки, сприяє гармонізації відносин між різними країнами і народами. Крім того, туризм є одним із засобів реалізації зовнішньої політики держави.

Україна розташована у центрі Європи та має всі умови для належного розвитку економіки за рахунок туризму, проте суттєво відстає від провідних держав світу за рівнем розвитку туристичної інфраструктури та якості туристичних послуг [6].

На нашу думку, незважаючи на складну політико-економічну та соціальну ситуацію в країні, сьогодні Україна має чергові можливості для підвищення внеску готельної індустрії в туристичний сектор в аспекті трьох засад сталого розвитку держави: економічної, соціальної і екологічної.

На 70-ій Генеральній Ассамблеї ООН 22 грудня 2015 було прийнято Резолюцію (A/RES/70/193), якою оголошено 2017 рік Міжнародним роком сталого туризму в цілях розвитку [11]. У Резолюції визнано важливість міжнародного туризму, вказано, що проголошення Міжнародного року стійкого туризму в цілях розвитку сприятиме кращому розумінню між народами в усьому світі, глибшому розумінню багатой спадщини різних цивілізацій, забезпеченню кращого розуміння властивих цінностей різних культур, сприяючи тим самим зміцненню миру в усьому світі. Декларація ООН про оголошення 2017 року Міжнародним роком сталого туризму в цілях розвитку передбачає співпрацю UNWTO з урядами, відповідними організаціями системи ООН, іншими міжнародними і регіональними організаціями і всіма іншими відповідними зацікавленими сторонами.

Проголошення 2017 року Міжнародним роком сталого туризму в цілях розвитку направлене на виконання Програми ООН «Трансформація нашого Світу до 2030 року – новий порядок денний для глобальних дій» [14] (SDGs), прийнятої главами держав і урядів і високих представників (в т.ч. підтримана заявою Президента України на зустрічі в штаб-квартирі ООН в Нью-Йорку 25-27 вересня 2015 р., присвяченій відзначенню ООН свого сімдесятиріччя і визначенню нових глобальних цілей в галузі сталого розвитку суспільства і Планети). Дана програма цікава, зокрема, тим, що в ній туризм входить до трьох з посеред інших цілей сталого розвитку: 1 – сприяння сталому та інклюзивному економічному зростанню, повній і продуктивній зайнятості насе-

лення та забезпеченню гідної роботи для всіх (SDG 8); 2 – сталому споживанню і виробництву (SDG 12); 3 – збереженню екології і сталому використанню океанів, морів і морських ресурсів в інтересах сталого розвитку (SDG 14).

І якщо для України зрозумілим є те, що правове забезпечення організації і проектування готельної справи також сприяє розвитку бізнесу, створенню робочих місць, то забезпечення екології для нас є terra incognita. Майже всі програми міжнародних інституцій зауважують, що поряд з тим, що стійкий туризм є необхідним, водночас визнають, що він викликає забруднення. На думку міжнародних експертів, готельний сектор є однією з ланок у забезпеченні екологічної безпеки. Так, установи ООН і ЄС постійно співпрацюють з UNWTO, зокрема запровадивши спільний проект «Hotel Energy Solutions», спрямований на допомогу малим і середнім підприємствам у сфері туризму і готельного сектору в рамках ЄС 27 для підвищення їх енергоефективності та використання відновлюваних джерел енергії. Метою запровадження новітніх технологій є не тільки адаптація туристичного бізнесу до постійно змінюваних кліматичних умов та екологічна безпека, які досягаються із застосуванням відновлюваних джерел енергії та технологій, а й оптимізація цінової політики готелів, можливість готелів бути більш конкурентоспроможними за рахунок скорочення витрат на енергоносії, можливість постачальникам технологій створювати новий бізнес за рахунок орієнтації та обслуговування готелю [9]. На сьогодні в Україні відсутні преференції для готелів, які застосовують відновлювальні джерела енергії, відсутні програми щодо запровадження такого способу господарювання підприємцям у сфері готельної індустрії.

Діяльність готелів будується на ділових відносинах різних секторів індустрії туризму, зокрема на партнерських відносинах між готелями і туристичними агентствами різних країн світу, різних секторів економіки – між готелями і підприємствами у сфері харчування, перевезення, екскурсійно-туристичного обслуговування тощо. Таким чином, розвиток туризму і готельної індустрії взаємопов'язані, а їх спільний розвиток сприяє зайнятості населення,



створенню нових робочих місць, збереженню і популяризації пам'яток культурної спадщини тощо.

Процеси глобалізації повільно, але певним чином впливають на вироблення норм і стандартів у сфері туризму та індустрії гостинності, які можуть утворити єдиний інформаційний і правовий простір.

Що стосується масових комунікацій сучасного світу, то вони припиняють бути просторово обмеженими. Так, у доповіді WTO «Tourism 2020 Vision – Europe» зазначається, що не тільки традиційні постачальники в індустрії туризму, такі як туроператори, готелі і національні туристичні офіси продають свою продукцію через всесвітню мережу Інтернет. Нові підприємства виходять на ринок, щоб продавати туристичні продукти. Компанії, які навчилися працювати через мережу Інтернет, матимуть незрівняні переваги. Прикладом може служити Microsoft, який через свій сайт Expedia (один із найбільших в світі з п'яти найбільш відвідуваних веб-сайтів) продає широкий асортимент святкових продуктів, таких як польоти, готельні номери і святкові пакети [13, с. 19].

Вітчизняні готелі певним чином представлені у міжнародних системах інтернет-бронювання booking.com і expedia.com, однак санаторії та інші заклади оздоровлення і відпочинку не співпрацюють з ними, головним чином через відсутність працівників зі знанням іноземних мов. Водночас українські готелі та аналогічні засоби розміщення співпрацюють з вітчизняними інтернет-провайдерами, які надають інформаційні послуги щодо туризму і відпочинку на території України. При цьому законодавча база для використання інтернет-бронювання, а також застосування мобільних додатків є недостатньою для такої співпраці, що зумовлює спори на практиці і неякісне надання готельних послуг.

Як зазначалося на Семінарі, проведеному UNWTO у Хайфі (Ізраїль, 13 травня 2015 р.), сьогодні мобільні додатки є у мільйонів користувачів і змінюють методи роботи туристичного бізнесу, є фактором кардинальних змін у туризмі. Вони надають інформацію, посилення, статті, фотографії та відомості про туристичні напрямки, розташовані в стороні від уторованих доріг. Вони також пропону-

ють безліч варіантів походів, можливості пошуку туристичних напрямків, бронювання готелів і оренди автомобілів [2]. На Семінарі наголошувалось на тому, що майже всі учасники туристичної галузі всіх країн «не встигають» за розвитком сучасних інформаційних технологій.

Що стосується України, то ми вважаємо, що з огляду на швидко змінювані технології дуже важливо, щоб достовірним вважалось прийняття заявки на бронювання, підтвердження замовлення номеру (місця) в готелі не тільки за допомогою засобів, передбачених у п. 3.1 Правил користування, а саме шляхом прийняття заявки на бронювання за допомогою поштового, телефонного або іншого зв'язку, під яким розуміється засіб електронної пошти, включаючи факсимільну, і наявності письмового акцепту готелем направленої йому заявки на бронювання.

Істотному підвищенню якості надання готельних послуг, відвідуваності готелів, збільшенню прибутків сприяють сучасні мобільні технології. Сучасні методи роботи готелів забезпечують зручність, ефективність і спонтанність відвідання їх гостями, справляють хороші враження на туристів, надаючи їм гарний стимул, щоб знову повернутися в цікаві і легкі для віднайдення ночівлі і харчування місця.

Враховуючи ці обставини, вважаємо, що п. 3.1 Правил користування потрібно змінити, а саме не потрібно уточнювати в дужках інші види або засоби зв'язку, оскільки оновлення законодавства «не встигає» за новітніми технологіями. На нашу думку, достатньо вказати у цьому пункті те, що «готель має право укласти договір з замовником (споживачем) на бронювання номерів (місць) шляхом підписання його двома сторонами, а також шляхом прийняття заявки на бронювання за допомогою засобів та видів зв'язку, які дозволяють достовірно встановити належність заявки споживачу або замовнику».

Міжнародний туризм в Україні, співпраця туристичних агентств виявляє потреби в уніфікації правил надання готельних послуг, які неможливі без розроблення і запровадження сталих правил класифікації готелів, встановлення їх категорій, а також визначення органу, який видаватиме відповідні свідоцтва про встанов-

лення готелю категорії – орган державної влади або незалежна комісія із фахівців.

На сьогодні для визначення класу готелів застосовується ДСТУ 4269:2003 «Послуги туристичні. Класифікація готелів», який визначає діяльність з розміщування та надавання тимчасового проживання споживачам у засобах розміщування, а також іншу діяльність, пов'язану з розміщуванням та тимчасовим проживанням [1]. Поза регулювання цього Стандарту залишилось багато питань готельної діяльності (наприклад, приймання відвідувачів не цілодобово, а лише в денний період доби, відсутність швейцара, періодичність забезпечення проживаючих сніданками тощо). Це відбувається головним чином через відсутність співробітництва органів державної влади, до компетенції яких належить встановлення категорій об'єктам туристичної інфраструктури (готелям, іншим об'єктам, призначеним для надання послуг з розміщення, закладам харчування, курортним закладам тощо), один з одним і з суб'єктами підприємницької організації та їх колективними громадськими утвореннями у сфері надання туристичних та готельних послуг. Так, станом на сьогодні комісія, яка присвоює категорії готелів, складається з ДАРТ, Міністерства культури та інформаційної політики, Комісії з регулювання азартних ігор та лотерей, представники громадськості, спеціалісти готельної та туристичної галузей.

У законодавстві європейських країн класифікація готелів та аналогічних засобів розміщення для кожного з їх видів робиться окремо для готелів і для аналогічних засобів розміщення – для будинків відпочинку, для гостьових будинків, пансіонів, мебльованих гуртожитків – готелів GARNI (hotel garni – від французького слова, яке виникло у середині 18 ст. і буквально означає «гуртожиток з меблями» [10], де може бути лише сніданок) тощо.

Присвоєння зірок готелям в країнах Європи визначається місцевими державними органами або незалежними організаціями, і процедура відрізняється від країни до країни. У деяких випадках класифікація (категорія) здійснюється в масштабі всієї країни за запровадженою державною системою (Франція, Португалія), в інших

випадках класифікація присвоюється регіональними органами, які мають власні правила (Італія, Іспанія), в інших країнах зірки присвоюються за допомогою комбінованої дії приватних та громадських організацій (Великобританія). В одних країнах присвоєння категорії є обов'язковою (Італія), в інших – має добровільний характер і присвоюються виключно приватними асоціаціями (Німеччина).

За національним законодавством категоризація готелів не є обов'язковою, однак лунають пропозиції щодо запровадження обов'язкової категоризації готелів.

З 2021 року попит на отримання категорій значно зріс через легалізацію ігрового бізнесу. Усього в Україні отримали «зірки» 276 готелів і чверть з них зробили це лише за останні три місяці.

Збільшення попиту закономірне, адже тепер, маючи певну кількість зірок, в готелі можна розташувати казино або гральні автомати та отримувати додатковий прибуток [5].

На нашу думку, в Україні встановлення категорій готелям має бути добровільним, оскільки й на сьогодні часто готелі, які діють в Україні і не мають зірок, надають якісніші послуги, ніж зіркові. Обов'язковість категоризації призведе до монополізації ринку готельних послуг, до зменшення кількості готелів, матиме інші негативні наслідки. Однак можна погодитись з думкою фахівців про те, що категоризація повинна бути стимулюючим фактором для готелів [3].

Таким чином, ми пропонуємо не змінювати правило, закріплене п. 3-1 Порядку встановлення категорій готелям та іншим об'єктам, що призначаються для надання послуг з тимчасового розміщення (проживання), затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 29 липня 2009 р. № 803, відповідно до якого категорії готелям та іншим об'єктам, що призначаються для надання послуг з тимчасового розміщення (проживання), встановлюються за результатами добровільної сертифікації послуг з тимчасового розміщення (проживання) стосовно безпеки для життя і здоров'я людей, захисту їх майна та охорони довкілля відповідно до договору між органом із сертифікації та власником або уповно-

важеною ним особою і оцінювання відповідності готелів вимогам певної категорії.

Економіка України перманентно перебуває в стані кризи через високий рівень безробіття, збільшення боргу, наявності високого рівня інфляції, високих процентних ставок порівняно з іншими країнами ЄС, Covid-19, війни. Розвиток туристичної галузі і готельної індустрії сприятиме заохоченню і підтримці місцевого населення, розвитку нових напрямків туризму, популяризації і збереженню природних і культурних ресурсів, а також наповненню місцевих громад почуттям гордості від гостинності.

Зауважимо, що UNWTO проводить серйозні статистичні і соціологічні дослідження продуктивності, популярності готелів, зокрема й для визначення критеріїв для їх класифікацій. І тут беруться до уваги як думки фахівців, так і відгуки користувачів. Онлайн-відгуки гостей готелів вивчаються для комплексного підходу для вироблення класифікаційної системи готелів [11]. Чи має вплив оцінка готелю фахівцями і відгуками користувачів на наміри споживачів зробити покупку послуг відповідного готелю – невідомо, але для визначення класу – так. На нашу думку, для розроблення нормативно-правового акту з питань готельної справи та туризму має братися до уваги будь-яка інформація – фахівців, публікації результатів наукових досліджень у галузі економіки, туризму, права, та інформація незалежно від професійного рівня споживачів готельних послуг.

При цьому мають братися до уваги: надання номеру чи місця для ночівлі, сучасність номеру, наявність і щільність сніданку, розумність ціни, розташування готелю (центральне в місті, поблизу пам'яток культури, транспортних магістралей тощо).

Стандарти категоризації слід розробляти на підставі європейської системи Hotelstars Union, яка була запущена в грудні 2009 року і здобула авторитет в країнах ЄС як система гармонізації критеріїв класифікації готелів, направлена на підвищення якості надання готельних послуг.

Система Hotelstars Union розроблена HOTREC (ХОТРЕК) – Конфедерацією національних асоціацій готелів та ресторанів в європейському співтоваристві, заснова-

ною у 1982 році для спільного вирішення питань індустрії гостинності. HOTREC виконує низку завдань, серед яких, зокрема, такі: об'єднувати представницькі галузеві організації індустрії готелів, ресторанів і кафе країн-членів Європейського Співтовариства таким чином, щоб сприяти тісній співпраці і забезпечувати їх представництво в інститутах ЄС і координувати їхні дії з їх відповідними урядами; організовувати регулярні зустрічі членів HOTREC з метою підтримки рівня інформованості її членів з усіх питань професійних інтересів, а також питань, що перебувають на розгляді в одного з офіційних органів ЄС або HOTREC в цілому; підтримувати регулярні контакти з іншими європейськими організаціями, урядовими та неурядовими, а також з іншими секторами професійної діяльності, пов'язаної з туризмом [8].

Партнерство країн у межах HOTREC забезпечує узгоджену класифікацію готелів відповідно до загальних критеріїв і процедур в країнах-учасниках. Співробітництво країн має своєю головною метою прийняття рішень про довгострокову стратегію і дії HOTREC із законодавчих питань про готелі, а також пов'язаних зі стійкістю, таких як екологічні, зайнятість тощо.

Hotelstars Union підвищує репутацію і якість готельної індустрії в країнах-учасниках шляхом забезпечення прозорості та безпеки для гостей і тим самим спонукаючи маркетинг готелів.

Від 01.06.2021 року Україна стала членом європейської спільноти національних асоціацій готелів і ресторанів HOTREC [4].

У сучасних умовах розвиток туристичної галузі і готельної індустрії (які перебувають у тісному взаємозв'язку) має забезпечуватися зі встановленням конструктивного діалогу між представниками турбізнесу, готельного бізнесу і органами державної влади, зі сприятливим формуванням сприятливих умов для розвитку підприємництва у сфері туристичної, готельної та курортно-рекреаційної, культурно-просвітницької діяльності, вдосконалення чинного законодавства про туризм і готельну справу, шляхом розроблення і прийняття ефективних нормативно-правових актів, спрямованих на розвиток туристського комплексу країни.

### ЛІТЕРАТУРА:

1. ДСТУ 4269:2003. Послуги туристичні. Класифікація готелів. Чинний від 2004-07-01. Київ, 2003. 16 с. (Державний стандарт України)
2. Семинар по теме «Использование мобильных технологий для улучшения впечатлений туристов» (Хайфа, Израиль, 13 мая 2015 года) = Mobile Technologies for Improving the Tourism Experience (Haifa, Israel, 13 May 2015) URL: [http://cf.cdn.unwto.org/sites/all/files/pdf/programme\\_of\\_the\\_seminar\\_russian\\_0.pdf](http://cf.cdn.unwto.org/sites/all/files/pdf/programme_of_the_seminar_russian_0.pdf) (дата звернення: 29.08.2022).
3. Українські готелі позбулися зірок. – 24.07.2015 *Biznews* *Коммерческая недвижимость*. URL: <https://www.biznews.com.ua/ukrayinski-goteli-pozbulisya-zirok/> (дата звернення: 02.09.2022).
4. Україна стала учасником HOTREC та HSU: що це означає для туристичного та готельного секторів? *ДАРТ*. URL: <https://www.tourism.gov.ua/blog/ukrayina-stala-uchasnikom-hotrec-ta-hsu-shcho-ce-oznachaie-dlya-turistichnogo-ta-gotelnogo-sektoru-krayini> (дата звернення: 05.09.2022)
5. Операція «Категоризація»: чи може готель отримувати зірки без «договорняків» та корупції. *Економічна правда* *06 липня 2021*. URL: <https://www.epravda.com.ua/publications/2021/07/6/675649/> (дата звернення: 05.09.2022).
6. Про схвалення Стратегії розвитку туризму та курортів на період до 2026 року Розпорядження Кабінету Міністрів України від 16 березня 2017 р. № 168-р / *Верховна Рада України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/168-2017-%D1%80#Text> (дата звернення: 05.09.2022).
7. Про затвердження Правил користування готелями й аналогічними засобами розміщення та надання готельних послуг : Наказ Державної туристичної адміністрації України від 16.03.2004 року № 19 р / *Верховна Рада України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0413-04#Text> (дата звернення: 05.09.2022).
8. Criteria 2015–2020. Hotelstars.EU. – Brussels, 1st January 2015 *Hotelstars Union*. URL: [http://www.hotelstars.eu/fileadmin/download/kriterien/Hotelstars\\_Union-\\_Classification\\_Criteria\\_2015-2020.pdf](http://www.hotelstars.eu/fileadmin/download/kriterien/Hotelstars_Union-_Classification_Criteria_2015-2020.pdf) (дата звернення: 05.09.2022).
9. FITUR Green: neZEH International Conference: “Nearly Zero Energy Hotels, the Potential for Change” (Madrid, 20.01.2016) *UNWTO*. URL: <http://www2.unwto.org/en/content/about-us-6> (дата звернення: 31.08.2022).
10. Hotel garni. *Wikipedia Deutschland*. URL: [https://de.wikipedia.org/wiki/Hotel\\_garni](https://de.wikipedia.org/wiki/Hotel_garni) (дата звернення: 04.09.2022).
11. Online Guest Reviews and Hotel Classification Systems – An Integrated Approach. Madrid, Spain : *UNWTO*, 2014. 34 p.
12. Resolution adopted by the General Assembly on 22 December 2015 United Nations (A/RES/70/193) *United Nations*. URL: <https://database.girlsrightsplatform.org/en/entity/busun427717?page=1> (дата звернення: 04.09.2022).
13. Tourism 2020 Vision Vol. 4 Europe (English version) : Monograph. *WTO Published*, 2001. 90 p.
14. Transforming Our World By 2030: A New Agenda For Global Action (New York, 25-27 September 2015) *United Nations*. URL: [http://www.un.org/pga/wp-content/uploads/sites/3/2015/06/020615\\_Post-2015-Summit.pdf](http://www.un.org/pga/wp-content/uploads/sites/3/2015/06/020615_Post-2015-Summit.pdf).

УДК 342.7

DOI <https://doi.org/10.51989/NUL.2022.6.1.28>

## ПРОБЛЕМИ РЕАЛІЗАЦІЇ ПРАВ ЛЮДИНИ В УМОВАХ ВОЄННОГО СТАНУ І ВІДПОВІДНІСТЬ ЇХ ДО ЗАКОНОДАВСТВА ЄС

**Костюк Наталія Петрівна,**

orcid.org/0000-0001-5272-982X

доцент кафедри права

Вінницького торговельно-економічного інституту  
Державного торговельно-економічного університету



*У статті досліджується проблеми правового статусу прав людини під час воєнного стану і процес гармонізації українського законодавства до законодавства Європейського Союзу. В статті вказано на необхідність дотримання прав людини під час воєнного стану, запровадження правових механізмів, які б створили реальні гарантії для реалізації прав і свобод людини і громадянина, вказано на законодавче закріплення обмеження прав людини і громадянина під час запровадження воєнного стану. Проведено паралель про відповідність норм Конституції України Європейській конвенції прав людини, яка передбачає можливість відступу Високих договірних сторін від зобов'язань Конвенції під час війни або іншої суспільної небезпеки, якщо це загрожує життю нації, за умови, що заходи, які буде застосовувати держава, не будуть суперечити зобов'язанням держави згідно з міжнародним правом. Досліджено кроки, що здійснюються Україною для вступу до Європейського Союзу, акцентується увага на тому, що Європейська інтеграція є пріоритетом української влади, процес зближення української держави з Європейським Союзом, як на рівні законів, так і на рівні правил і звичаїв, що існують в суспільстві, має на меті, перш за все покращити рівень життя пересічних українців. Аналізується процес підписання Україною угоди про асоціацію між Україною і Європейським Союзом. Доводиться, що введення воєнного стану створило загрозу щодо зупинення процесу євроінтеграції, а також реальну небезпеку щодо порушення прав людини і громадянина, особливо на тимчасово окупованих територіях. На прикладі окремих законів показано, як адаптується сучасне українське законодавство в умовах воєнного стану. Вказано, що взаємодія України та ЄС в галузі захисту прав людини і громадянина є незаперечною, не тільки з огляду на перспективи інтеграції, а й насамперед, з огляду на необхідність збереження безпеки у Європі, тому що безпека Європи сьогодні напряму залежить від України.*

**Ключові слова:** євроінтеграція, принципи євроінтеграції, правовий режим воєнного стану, гарантії захисту прав людини.

### **Nataliia Kostyuk. Problems of human rights implementation under martial law and their compliance with the European Union legislation**

*The article examines the problems of the legal status of human rights during martial law and the process of harmonization of Ukrainian legislation with the legislation of the European Union. The article points out the need to respect human rights during martial law, the introduction of legal mechanisms that would create real guarantees for the realization of the rights and freedoms of a person and a citizen, and points out the need to legislate the limitation of human and citizen rights during the introduction of martial law. A parallel was drawn on the conformity of the norms of the Constitution of Ukraine with the European Convention on Human Rights, which provides for the possibility of withdrawal of the High Contracting Parties from the obligations of the Convention during war or other public danger, if this threatens the life of the nation, provided that the measures to be applied by the state are not will contradict the state's obligations under international law. The steps taken by Ukraine to join the European Union are studied, attention is focused on the fact that European integration is a priority of the Ukrainian authorities, the process of rapprochement of the Ukrainian state with the European Union, both at the level of laws and at the level of rules and customs existing in society, aims, first of all, to improve the standard of living of ordinary Ukrainians. The process of Ukraine signing*

*the association agreement between Ukraine and the European Union is analyzed. It is proven that the introduction of martial law created a threat to stop the process of European integration, as well as a real danger of violation of human and citizen rights, especially in the temporarily occupied territories. Using the example of individual laws, it is shown how modern Ukrainian legislation is adapted in the conditions of martial law. It is indicated that the interaction of Ukraine and the EU in the field of protection of human and citizen rights is undeniable, not only in view of the prospects of integration, but also, first of all, in view of the need to maintain security in Europe, because the security of Europe today directly depends on Ukraine.*

**Key words:** *European integration, principles of European integration, legal regime of martial law, guarantees of human rights protection.*

Вступ України до Європейського Союзу підтримують більшість громадян. Європейська інтеграція є пріоритетом української влади, процес зближення нашої держави з Європейським Союзом як на рівні законів, так і на рівні правил і звичаїв, що існують в суспільстві, має на меті, перш за все покращити рівень життя пересічних українців. Це введення безвізового режиму, це надання якісних адміністративних послуг для громадян, в тому числі онлайн, що надасть можливість уникнути великих черг і спростити саму процедуру отримання цих послуг через спеціальні додатки (приклад – додаток Дія), це будівництво доріг, які відповідають стандартам Європейського Союзу, це можливість отримувати освіту за кордоном і реалізувати продукцію, яка виробляється українськими виробниками. Багато кроків з реалізації євроінтеграційного курсу було зроблено українською владою. В 2021 році Президент України підписав Декларації про європейську перспективу України з Естонією, Литвою, Латвією, Польщею, Словенією, Хорватією, Словаччиною.

Введення Президентом України 24 лютого 2022 року воєнного стану викликало занепокоєння міжнародної спільноти щодо порушення прав людини на території нашої держави і уповільнення процесу євроінтеграції, але запровадження воєнного стану не стало перешкодою до євроінтеграційних процесів на теренах нашої держави [1]. 28 лютого Україна подала заявку про вступ до Європейського Союзу. З 23 червня 2022 року Україна є кандидатом на членство у Європейському Союзі. Угода про асоціацію між Україною і Європейським Союзом була ініційована ще у 2012 році, але підписання було відтерміноване проросійським президентом В. Януковичем, що в підсумку призвело до Революції Гідності. Лише у 2014 році

було підписано і політичну частину Угоди про асоціацію (від імені України її підписав 21 березня 2014 року А. Яценюк), і економічну частину (від імені України її підписав 27 червня 2014 року П. Порошенко). 1 вересня 2017 року після тривалого процесу Угода про асоціацію набула чинності в повному обсязі. В Угоді зазначається, що Європейський Союз визнає європейські прагнення України, основними спільними цінностями є повага до людської гідності, свобода, рівність, повага до прав і свобод людини і громадянина, верховенство права, демократія. Після підписання Угоди про Асоціацію між Україною та Європейським Союзом наша держава взяла на себе зобов'язання гармонізувати внутрішнє законодавство з європейським. За цей час було зроблено багато кроків у напрямку реформування законодавства, в тому числі і у галузі захисту прав і свобод людини і громадянина [2]. У 2019 році було внесено зміни до Конституції України, де було зазначено, що, піклуючись про зміцнення громадянської злагоди на Україні, підтверджуючи європейську ідентичність українського народу, незворотність європейського та євроатлантичного курсу було прийнято основний закон – Конституцію України. Але введення воєнного стану створило загрозу щодо зупинення цього процесу, а також реальну небезпеку щодо порушення прав людини і громадянина.

Конституція України і міжнародні документи, які ратифіковані Верховною Радою України, щодо захисту прав людини, повинні виконуватись, незалежно від того, чи перебуває держава в стані війни, чи ні. Як міжнародне законодавство, так і внутрішнє законодавство України передбачає, що у разі введення воєнного стану можуть обмежуватись певні права людини і громадянина. Стаття 64 Конституції України зазначає, що в період воєнного стану

можуть бути встановлені певні обмеження конституційних прав і свобод людини і громадянина. При цьому основний закон вказує на вичерпний перелік прав, які не можуть бути обмежені навіть під час воєнного стану. Перш за все, це стосується особистих прав людини і громадянина, таких як: принцип рівноправності (ст. 24), заборона позбавлення громадянства (ст. 25), право на життя (ст. 27), право на повагу до гідності особи (ст. 28), право на особисту свободу і недоторканість (ст. 29) і таке інше. В Конституції проголошена норма, що найбільшою соціальною цінністю нашою держави є людина, її права і свободи, її безпека, життя і здоров'я, тому основна мета держави – створення дієвого механізму захисту прав і свобод людини і громадянина [3]. Європейська конвенція з прав людини, яка була ратифікована Україною ще 17 червня 1997 року, в статті 15 також передбачає можливість відступу Високих договірних сторін від зобов'язань Конвенції під час війни або іншої суспільної небезпеки, якщо це загрожує життю нації, за умови, що заходи, які буде застосовувати держава, не будуть суперечити зобов'язанням держави згідно з міжнародним правом. В Конвенції зазначено, що не може бути відступів Високими договірними сторонами щодо права на життя, на заборону катування, заборону рабства і примусової праці. При цьому будь-яка Висока Договірна Сторона, використовуючи право на відступ від своїх зобов'язань, у повному обсязі інформує Генерального секретаря Ради Європи про вжиті нею заходи і причини їх вжиття. Вона також повинна повідомити Генерального секретаря Ради Європи про час, коли такі заходи перестали застосовуватися, а положення Конвенції знову застосовуються повною мірою [4]. Закон України «Про правовий режим воєнного стану» було прийнято ще у 2015 році, закон приймався у мирний період, тому він не зміг передбачити виклики, які постали в реаліях сучасного життя. У статті 19 закону забороняється зміна Конституції України, зміна Конституції АРК, проведення виборів Президента України, виборів до Верховної Ради України, виборів органів місцевого самоврядування, проведення

всеукраїнських та місцевих референдумів, проведення страйків, масових зібрань та акцій [5]. Неприпустимість припинення повноважень органів державної влади і органів місцевого самоврядування і вищеперелічені заборони є гарантіями законності в умовах воєнного стану.

Верховна Рада України змушена була за дуже короткий термін відреагувати і внести зміни в законодавство, щоб забезпечити можливість громадянам і надалі користуватися тими правами, які проголошено в основному законі і міжнародних стандартах, імplementованих в наше законодавство.

Реалії війни суттєво вплинули на економіку нашої країни, для того, щоб забезпечити можливість реалізації трудових прав людини і громадянина, гарантованих у статтях 43-45 Конституції України, парламентарям потрібно було швидко відреагувати змінами в законодавстві [3]. Прийняттям в березі 2022 року закону України «Про організацію трудових відносин в період воєнного стану» законодавець, з одного боку, намагався захистити права працівників, але з іншого боку – створити пільги для роботодавців, які перебували в досить складних умовах. Було передбачено, що під час воєнного стану за мобілізованими працівниками зберігається середньомісячний заробіток, місце роботи і посада [6]. В липні 2022 року до ч. 3 ст. 119 Кодексу законів про працю було внесено зміни, відповідно до яких за мобілізованими працівниками зберігається наразі тільки місце роботи і посада, збереження заробітної плати не передбачається. Внаслідок цього виникає колізія між Кодексом законів про працю і законом України «Про освіту», де в статті 57<sup>1</sup> закону гарантується працівникам закладів освіти, наукових установ, здобувачам під час воєнного стану збереження місця роботи, середнього заробітку, здійснення виплати стипендії та інших виплат, передбачених законом [7]. На практиці керівники закладів освіти мають виплачувати середньомісячний заробіток працівникам, оскільки виникла колізія норми загальної і спеціальної, а, за таких умов, має застосовуватися норма спеціальна, а саме закон України «Про освіту» [7].

Березневим законом було змінено нормування робочого часу з 40 годин на тиждень до 60 годин, що також призвело до неоднозначного розуміння, оскільки не було зазначено, що 20 годин, які людина має відпрацювати додатково, обов'язково мають бути оплачені, що було вказано лише у липневому законі, в якому було уточнено також категорії підприємств, де може бути збільшено нормальну тривалість робочого часу – це підприємства критичної інфраструктури. Законодавець встановив новий інститут трудового права – призупинення дії трудового договору. Під призупиненням дії трудового договору слід розуміти тимчасове припинення роботодавцем забезпечення працівника роботою і тимчасове припинення працівником виконання роботи за укладеним трудовим договором [6]. Введення такого інституту дозволило зберегти трудові відносини з працівниками, які в реаліях війни не мали змоги виконувати роботу. Це надало можливість роботодавцям не припиняти трудові відносини, що призводило б до звільнення працівників і тягло б за собою повний розрахунок з вивільнюваними працівниками, а це було економічно не вигідно роботодавцям, які під час війни і так мали проблеми з розвитком свого бізнесу. Законодавець також захистив і права працівника, оскільки за час, коли відбувається призупинення дії трудового договору, заробітна плата і всі компенсаційні виплати нараховуються працівникові, але мають оплачуватися за рахунок країни-агресора. Також було доповнено норми щодо відпусток: встановлювався термін щорічної відпустки під час воєнного стану – 24 календарних дні, це призвело до певних труднощів улітку 2022 року, оскільки термін щорічної оплачуваної відпустки для педагогічних працівників до моменту проголошення війни становив 56 календарних днів. В липні 2022 року законодавець відреагував на це внесенням змін до закону «Про відпустки», де було передбачено, що термін щорічної відпустки встановлюється не менше ніж 24 календарних дні, тобто за бажанням роботодавця цей термін може бути збільшено [8]. Така норма, з одного боку, надала можливість отримати оплачувану відпустку педпрацівникам в повному об'ємі, але застосування рекомендаційної

норми щодо можливості збільшення терміну щорічної відпустки більше ніж на 24 календарних дні призвело до порушень закону деякими керівниками, які не надавали оплачувану відпустку, а відправляли працівників у відпустку без збереження заробітної платні, яка з березня 2022 року вже не обмежувалась у часі, а могла бути надана на весь період воєнного часу. Єдине, на що слід звернути увагу, що відповідно до статті 26 закону України «Про відпустки» відпустка без збереження платні надається працівникові за згодою сторін, а не за примусом власника, якщо ж власник не в змозі забезпечити працівника роботою, він має виплатити 2/3 заробітної плати за простій [8].

Грубі порушення прав людини на території України під час війни з боку російських окупантів збільшили кількість індивідуальних звернень до Європейського суду з прав людини. Станом на кінець літа 2022 року зареєстровано близько дев'яти тисяч індивідуальних заяв з боку українських громадян проти росії. Підставами для індивідуальних звернень були вбивства, зникнення без вісти, потрапляння у полон цивільних людей, катування, втрата домівки через воєнні дії, насильницьке роз'єднання сім'ї, обмеження пересування, коли громадяни України не могли виїхати з окупованих територій, знищення рухомого і нерухомого майна, порушення права на освіту, у випадках, коли у зв'язку з воєнними діями неможливо реалізувати право на освіту чи примушують навчатися за чужими книжками, за нав'язаними програмами чи на іншій мові (відповідно до ст. 7 закону України «Про освіту» мовою освітнього процесу є державна мова, а спираючись на ст. 10 Конституції України, державною мовою є українська мова) [7,3]. Але держава-агресор сьогодні не реагує на норми міжнародного права. Рішенням держдуми вони встановили граничний термін виконання рішень Європейського суду з прав людини – 15 березня 2022 року, тобто ті рішення, які було винесено Європейським судом з прав людини після 15 березня 2022 року, не виконуватимуться в росії. Хоча це рішення не дивує, тому що ще у 2015 році рішенням Конституційного Суду росії встановлювалось, що у разі, якщо рішення Європейського суду



з прав людини суперечить національним інтересам і законодавству, то воно може не виконуватись. Міжнародна спільнота активно реагує на порушення прав людини з боку агресора. Так, 16 березня 2022 року росію виключили з Ради Європи, 7 квітня 2022 року Генеральна асамблея ООН ухвалила рішення про зупинку членства росії в Раді ООН з прав людини.

16 вересня росія офіційно перестала бути учасницею Європейської конвенції з прав людини, з цього часу громадяни цієї держави не зможуть звертатися до Європейського суду з прав людини, але Європейський суд з прав людини прийняв рішення, що росія буде зобов'язана виконувати рішення, які було ухвалено проти росії до 16 вересня 2022 року. Держава, яка грубо порушує міжнародні норми, що закріплюють права і свободи людини і громадянина, не може бути членом міжнародних інституцій, що мають на меті забезпечувати дотримання прав і свобод людини і громадянина. Українська ж держава, незважаючи на те, що перебуває в стані війни, намагається дотримуватись європейських стандартів захисту прав людини і громадянина. Верховна Рада України продовжує адаптувати внутрішнє законодавство до законодавства Європейського Союзу. За цей час прийнято безліч законів, які регулюють найважливіші сфери життєдіяльності людей в період воєнного стану.

Сьогодні вкрай загострилися проблеми захисту прав людини і громадянина. Гарантіями дотримання прав і свобод є наявність досконалого законодавства, перш за все, Конституції України, норми якої є нормами прямої дії, створення дієвої судової системи, яка надасть можливість швидко і ефективно зреагувати на порушення прав людини і громадянина, прийняти рішення по конкретній справі. Однією з реальних гарантій захисту прав людини є наявність Конституційного Суду України. Наразі у Верховній Раді України перебуває на розгляді законопроект «Про Конституційний Суд України», це одна із вимог, які були висунуті Європейською комісією для набуття членства України у Європейському Союзі. За проектом закону представники європейської спільноти будуть входити до комісії по відбору кандидатів

на посади суддів Конституційного Суду. Також розглядається законопроект «Про конституційну процедуру», який на законодавчому рівні закріпить регламент роботи Конституційного Суду України. Другим напрямом євроінтеграції є продовження судової реформи, під час воєнного стану суди продовжують ефективно працювати. Україною підготовлено законопроект «Про національні спільноти», який перебуває на розгляді відповідних інституцій Європейського Союзу і Ради Європи. Цим законом термін «національна меншина» буде замінено на «національна спільнота», який буде об'єднувати національні меншини і корінні народи. 28 липня 2022 року було виконано ще одну вимогу щодо вступу України до Європейського Союзу, було призначено керівника Спеціалізованої антикорупційної прокуратури. Це допоможе зрушити з місця антикорупційну реформу, яку було розпочато ще вісім років тому. 6 вересня 2022 року парламент України продовжив виконувати критерії вступу до Європейського Союзу, ухваливши законопроект «Про внесення змін до деяких законів України щодо спрощення порядку подання інформації, необхідної для проведення фінансового моніторингу», який забезпечить можливість спрощеного порядку подання інформації про кінцевих бенефіціарних власників юридичних осіб до ЄДР.

Дослідивши проблеми реалізації прав людини і громадянина в умовах воєнного стану в Україні, дійшли висновків про те, що воєнний стан не є підставою для порушення прав людини, законодавчий орган держави намагається швидко реагувати на потреби суспільства в умовах воєнного стану, приймаючи відповідні закони, змінюючи і доповнюючи їх відповідно до стандартів Європейського Союзу. При цьому закони, які приймаються законодавчим органом влади під час дії правового режиму воєнного стану на території України, мають враховувати потреби українського суспільства в якісному законодавстві, яке швидко і доступно надасть можливість реалізувати ті права, які закріплено в Конституції України та міжнародних документах, ратифікованих Верховною Радою України.

Необхідність взаємодії України та ЄС в галузі захисту прав людини і громадянина є незаперечною не тільки з огляду на перспективи інтеграції, а й, насам-

перед, з огляду на необхідність збереження безпеки у Європі, тому що безпека Європи сьогодні напряму залежить від України.

#### **ЛІТЕРАТУРА:**

1. Про введення воєнного стану в Україні : Указ Президента України № 64/22 від 24.02.2022. URL: <https://www.president.gov.ua/documents/642022-41397>.
2. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони : Закон України № 1678-VII від 01.09.2017. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984\\_011#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_011#Text).
3. Конституція України: Відомості Верховної Ради України №30. ст.141 від 28.06.1997. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр#Text>.
4. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод (з протоколами) (Європейська конвенція з прав людини) : Закон України № 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).
5. Про правовий режим воєнного стану : Закон України № 389-VIII від 12.05.2015. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19#Text>.
6. Про організацію трудових відносин в умовах воєнного стану : Закон України № 2136-IX від 15.03.2022. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2136-20#Text>.
7. Про освіту : Закон України № 2145-VIII від 05.09.2017. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2145-19#Text>.
8. Про відпустки : Закон України № 504/96 від 15.11.1996. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/504/96-вр#Text>.

УДК [342.951:347.775](477)

DOI <https://doi.org/10.51989/NUL.2022.6.1.29>

## **УДОСКОНАЛЕННЯ ОХОРОНИ КОМЕРЦІЙНОЇ ТАЄМНИЦІ ТА КОНФІДЕНЦІЙНОЇ ІНФОРМАЦІЇ В УКРАЇНІ ДЛЯ ІНТЕГРАЦІЇ В ЄВРОПЕЙСЬКЕ БІЗНЕС-СЕРЕДОВИЩЕ**

**Кравченко Олександр Миколайович,**

кандидат юридичних наук, докторант Національного університету  
біоресурсів і природокористування України



Актуальність наукового доробку пов'язана з необхідністю захисту інформації з обмеженим доступом юридичним та фізичними особам, а саме комерційної таємниці та конфіденційної інформації в Україні для інтеграції в Європейське бізнес-середовище. Встановлено про необхідність відмінності між юридичними поняттями «конфіденційна інформація» та «комерційна таємниця» в Україні. Це питання можна вирішити, прибравши згадки про юридичну особу в законодавчому визначенні конфіденційної інформації в Україні. А саме – сформулювати визначення «конфіденційна інформація», наприклад, так: конфіденційна інформація – інформація, що має цінність для фізичної особи, в тому числі інформація про сімейні секрети фізичної особи, ділова інформація фізичної особи, інша інформація про фізичну особу, доступ до якої обмежено фізичною особою та яка може поширюватися у визначеному порядку за її бажанням відповідно до передбачених нею умов.

Наукова робота зумовлена станом механізмів реалізації державної політики та законодавства України у сфері охорони комерційної таємниці, для інтеграції в Європейське бізнес-середовище, пошуку напрямів удосконалення правових та інституційних механізмів охорони комерційної таємниці, а також порівняння наявних нормативно-правових документів з метою удосконалення законодавчої бази України до Європейських стандартів. Сьогодні суттєвою прогалиною правового регулювання комерційної таємниці залишається правова невизначеність змісту інформації, яка може вважатись у якості досліджуваного об'єкта права інтелектуальної власності.

Щодо комерційної таємниці в Україні: прийняти Закон України «Про комерційну таємницю» на прикладі, який ми пропонували в наших попередніх працях, де чітко сформулювати визначення комерційної таємниці та інші аспекти охорони. Визначено та охарактеризовано сучасні підходи до охорони та захисту комерційної таємниці як окремого виду таємної інформації в Україні. Підкреслюється ключова роль комерційної таємниці як своєрідного інституту ринкової економіки, яка полягає в забезпеченні економічної безпеки окремого об'єкта від різноманітних загроз і посягань, забезпечуючи його конкурентоспроможність.

**Ключові слова:** комерційна таємниця, конфіденційна інформація, комерційна цінність, інформація, охорона, суб'єкт господарювання.

### **Kravchenko Olexandr. Improving the protection of trade secrets and confidential information in Ukraine for integration into the European business environment**

The relevance of the scientific work is related to the need to protect information with limited access to legal entities and individuals, namely trade secret and confidential information in Ukraine for integration into the European business environment. The necessity of distinguishing between the legal concepts of 'confidential information' and 'trade secret' in Ukraine has been established. This issue can be resolved by removing references to a legal entity in the legislative definition of confidential information in Ukraine. Namely, formulate the definition of 'confidential information', for example, as follows: confidential information – information that has value for an individual, including information about family secrets of an individual, business information

*of an individual, other information about an individual, access to which is limited by an individual and which may be distributed in a specified manner at its discretion in accordance with the conditions stipulated by it.*

*The scientific work is determined by the state of mechanisms for the implementation of state policy and legislation of Ukraine in the field of trade secret, protection for integration into the European business environment. Searching for ways to improve legal and institutional mechanisms for the protection of trade secret, as well as comparing existing legal documents with the aim of improving the legislative framework of Ukraine to European standards. Today, a significant gap in the legal regulation of trade secret remains the legal uncertainty of the content of information that can be considered as a researched object of intellectual property law.*

*Regarding trade secret in Ukraine: adopt the Law of Ukraine 'On Trade Secret' based on the example we proposed in our previous works, where the definition of trade secret and other aspects of protection are clearly formulated. Modern approaches to the protection and protection of trade secret, as a separate type of secret information in Ukraine, are defined and characterized. The key role of trade secret as a kind of institution of the market economy is emphasized, which consists in ensuring the economic security of a separate object from various threats and encroachments, ensuring its competitiveness.*

**Key words:** *trade secret, confidential information, commercial value, information, protection, business entity.*

Ціллю наукової статті є науково-теоретичне обґрунтування і розробка практичних рекомендацій щодо підвищення ефективності організаційно-правових механізм охорони комерційної таємниці (КТ) та конфіденційної інформації (КІ) в Україні, а саме для успішної інтеграції України в Європейське бізнес-середовище. Метою також є встановлення відмінності між комерційною таємницею та конфіденційною інформацією в Україні. Важливий акцент у науковій статті зроблено на визначенні адміністративної відповідальності у сфері забезпечення правової охорони комерційної таємниці та конфіденційної інформації в Україні.

Методологічною основою роботи є сукупність таких методів дослідження: логіко-семантичний – для удосконалення понятійно-категоріального апарату, зокрема, юридичних термінів «комерційна таємниця» та «конфіденційна інформація»; компаративного аналізу – для зіставлення концепцій щодо сутності та розвитку правової охорони комерційної таємниці та конфіденційної інформації в Україні, як інформаційно-правових, так і адміністративно-правових аспектів; формально-юридичний – для розкриття системи норм права України, а також аналізу законодавства Європейського Союзу та США, пов'язаного із правовою охороною КТ та КІ; порівняльно-правовий – для дослідження правових та організаційних засад охорони комерційної таємниці суб'єктів

господарювання, а також конфіденційної інформації фізичних осіб в Україні.

Вдосконалення законодавства України у сфері правової охорони конфіденційної інформації зумовлене в першу чергу захистом інформації про фізичну особу. Інформації, яка має цінність для фізичних осіб, іншої цінної інформації, що стосується фізичної особи, в тому числі сімейні секрети та інша інформація про фізичну особу, яку фізична особа має бажання захистити від витоку та розголошення. Окремий акцент в дослідженні робиться на удосконаленні юридичних понять: «конфіденційна інформація»; «комерційна таємниця». Зроблено висновок, що, незважаючи на доволі розгалужену систему нормативно-правового забезпечення у сфері захисту комерційної таємниці, суттєвою прогалиною законодавчого регулювання у цій сфері виступає відсутність профільного Закону України «Про комерційну таємницю». У законі про комерційну таємницю слід чітко сформулювати всі необхідні для суб'єкта господарювання правила охорони й захисту комерційної таємниці підприємств, установ та організацій в Україні.

Прагненням наукової роботи є науково-теоретичне обґрунтування відмінності між комерційною таємницею та конфіденційною інформацією в Україні, а також розробка практичних рекомендацій щодо вдосконалення законодавства у вказаній тематиці нашої розвідки.

Задум наукової розвідки зумовлений станом механізмів реалізації державної політики та законодавства України у сфері охорони КТ та КІ для євроінтеграції, пошуку напрямів удосконалення правових та інституційних механізмів охорони комерційної таємниці та конфіденційної інформації, а також порівняння наявних нормативно-правових документів з метою удосконалення законодавчої бази України. Сьогодні суттєвою прогалиною правового регулювання комерційної таємниці залишається правова невизначеність змісту інформації, яка може вважатись у якості досліджуваного об'єкта права інтелектуальної власності.

Зазначимо, що парламент Німеччини у березні 2019 року прийняв закон, що стосується охорони комерційної таємниці, де реалізує Директиву (ЄС) 2016/943 Європейського парламенту в тому числі про охорону комерційної таємниці [1]. У Швеції є спеціальний закон – Закон про правову охорону торгових секретів.

Нами був запропонований проєкт Закону України «Про комерційну таємницю», який відповідає сучасним загрозам КТ в тому числі у випадку АТО або бойових дій чи під час інших спеціальних операцій. У статті 15 нашого проєкту вказано, що під час дій щодо охорони комерційної таємниці при проведенні АТО або при бойових діях, а також під час інших спеціальних операцій власник комерційної таємниці на власний розсуд, але в межах законодавства України вирішує, які дії потрібно проводити щодо охорони комерційної таємниці. Обов'язок у сприянні суб'єктам господарювання щодо охорони комерційної таємниці при проведенні АТО або при бойових діях, а також інших спеціальних операцій покладається на Службу безпеки України та інші правоохоронні органи України. У разі заподіяння суб'єкту господарювання збитків шляхом витоку інформації, що становить комерційну таємницю з органів, які уповноважені здійснювати певні дії щодо охорони комерційної таємниці при проведенні АТО або бойових діях, а також при інших спеціальних операціях збитки відшкодовуються винними органами [2, дод. А].

Далі проаналізуємо законодавчу базу України щодо КТ та КІ, яка існує наразі. У відповідності до ст. 21 Закону України

«Про інформацію» інформацією з обмеженим доступом є конфіденційна, таємна та службова інформація. Конфіденційною вважається інформація про фізичну особу, а також інформація, доступ до якої обмежено фізичною або юридичною особою, крім суб'єктів владних повноважень. Конфіденційна інформація може поширюватися за бажанням (згодою) відповідної особи у визначеному нею порядку відповідно до передбачених нею умов, а також в інших випадках, визначених законом [3].

У ст. 7 Закону України «Про доступ до публічної інформації» вказано, що конфіденційна інформація – це інформація, доступ до якої обмежено фізичною або юридичною особою, крім суб'єктів владних повноважень, та яка може поширюватися у визначеному ними порядку за їхнім бажанням відповідно до передбачених ними умов [4].

Розпорядники інформації, визначені ч. 1 ст. 13 цього закону, які володіють конфіденційною інформацією, можуть поширювати її лише за згодою осіб, які обмежили доступ до інформації, а за відсутності такої згоди – лише в інтересах національної безпеки, економічного добробуту та прав людини [4].

У ст. 8 Закону України «Про доступ до публічної інформації» подано визначення таємної інформації як інформації, доступ до якої обмежується відповідно до ч. 2 ст. 6 цього закону, розголошення якої може завдати шкоди особі, суспільству й державі. Таємною визнається інформація, яка містить державну, професійну, банківську, розвідувальну таємницю, таємницю досудового розслідування та іншу передбачену законом таємницю, в тому числі комерційну таємницю [4].

Аналіз інформаційного законодавства України свідчить, що КІ = це вид інформації з обмеженим доступом, а КТ = це одна із таємниць таємної інформації, що є видом інформації з обмеженим доступом.

Визначення комерційної таємниці міститься в Цивільному кодексі України (ЦКУ) [5], а також у Господарському кодексі України (ГКУ) [6], але, на наш погляд, потребує удосконалення. У ст. 505 ЦКУ зазначено, що КТ є інформація, яка є секретною в тому розумінні, що вона в цілому чи в певній формі та сукупності її складових

частин є невідомою та не є легкодоступною для осіб, які звичайно мають справу з видом інформації, до якого вона належить, у зв'язку з цим має комерційну цінність та була предметом адекватних існуючим обставинам заходів щодо збереження її секретності, вжитих особою, яка законно контролює цю інформацію [5]. У ст. 162 ГКУ вказано, що суб'єкт господарювання, що є володільцем технічної, організаційної або іншої комерційної інформації, має право на захист від незаконного використання цієї інформації третіми особами за умов, що ця інформація має комерційну цінність у зв'язку з тим, що вона невідома третім особам і до неї немає вільного доступу інших осіб на законних підставах, а володільць інформації вживає належних заходів до охорони її конфіденційності [6].

Юридичні терміни на кшталт «володільць КТ» (ГКУ) [6], «особа» (ЦКУ) [5], на наш погляд, потрібно замінити на термін «власник КТ», як ми і запропонували в проєкті Закону України «Про комерційну таємницю» [2, дод. А].

У ст. 505 ЦКУ вживається термін «особа», але не зрозуміло, яку «особу» має на увазі законодавець, а саме: юридичну особу чи фізичну особу. На нашу думку, потрібно чітко зазначити в ст. 505 ЦКУ, що саме юридична особа й сформулювати його, наприклад, так: КТ є інформація, яка є секретною в тому розумінні, що вона в цілому чи в певній формі та сукупності її складових частин є невідомою та не є легкодоступною для осіб, які звичайно мають справу з видом інформації, до якого вона належить, у зв'язку з цим має комерційну цінність та була предметом адекватних існуючим обставинам заходів щодо збереження її секретності, вжитих юридичною особою, яка законно контролює цю інформацію.

В ст. 162 ГКУ зазначено, що суб'єкт господарювання, що є володільцем технічної, організаційної або іншої комерційної інформації, має право на захист від незаконного використання цієї інформації третіми особами за умов, що ця інформація має комерційну цінність у зв'язку з тим, що вона невідома третім особам і до неї немає вільного доступу інших осіб на законних підставах, а володільць інформації вживає належних заходів до охорони її конфіденційності [6]. Тут, окрім не зовсім коректного

(на нашу думку) терміна «володільць КТ» (змінити на «власник КТ»), потрібно прибрати згадки про конфіденційність, адже конфіденційна інформація – це інформація про фізичну особу, а не юридичну особу. І сформулювати визначення КТ у ст. 162 ГКУ, наприклад, так: суб'єкт господарювання, що є власником технічної, організаційної або іншої комерційної інформації, має право на захист від незаконного використання цієї інформації третіми особами за умов, що ця інформація має комерційну цінність у зв'язку з тим, що вона невідома третім особам і до неї немає вільного доступу інших осіб на законних підставах, а власник інформації вживає належних заходів до її охорони.

Проаналізувавши законодавство України щодо конфіденційної інформації та комерційної таємниці, можемо зазначити таке:

1. Власник інформації, яка має комерційну цінність, сам визначає на власний розсуд, чи буде інформація, що має комерційну цінність, належати до КТ, чи буде КІ.

2. Власник інформації, яка має комерційну цінність, встановлює заходи захисту цієї інформації та інші аспекти, пов'язані з охороною вказаної інформації (організаційні, юридичні, технічні).

3. Власник інформації, яка має комерційну цінність, встановлює терміни засекречування, коло осіб, які можуть бути ознайомлені з вказаною інформацією (на договірних засадах), та терміни припинення охорони та захисту (КТ або КІ).

Потрібно звернути увагу на віднесення інформації до КТ, яка має комерційну цінність фізичними особами підприємцями (ФОП). З нашої точки зору, інформацію, яка має комерційну цінність, ФОП потрібно віднести до КТ, а не до КІ.

Підсумовуючи розгляд різниці між КІ та КТ, пропонуємо на законодавчому рівні чітко відокремити їх. Аналіз свідчить, що нині різниці практично немає, а власник комерційно цінної інформації самостійно визначає, де КІ, а де КТ. З нашої точки зору, КІ – це секретна інформація, що стосується фізичної особи, КТ – це секретна інформація, що стосується юридичних осіб, підприємств, установ та організацій, ФОП, яка має комерційну цінність, що позитивно впливає на прибуток суб'єктів господарювання.

Законодавцю потрібно виключити з визначення конфіденційної інформації згадки про юридичну особу й сформулювати його, наприклад, так:

конфіденційна інформація – інформація, доступ до якої обмежено фізичною особою та яка може поширюватися у визначеному порядку за її бажанням відповідно до передбачених нею умов.

У попередніх наукових працях нами були розкриті такі аспекти щодо охорони КТ в Україні:

1) суб'єкти та їх повноваження щодо охорони КТ в Україні [7, с. 133–156];

2) нормативно-правові заходи забезпечення КТ в Україні [8, с. 82–89];

3) структура правовідносин у сфері охорони КТ в Україні [9, с. 137–145].

Потрібно оновлювати і періодично переглядати перелік відомостей, що не становлять КТ в Україні, а саме постанову Кабінету Міністрів України (КМУ) № 611 [10]. Для того, щоб суб'єкти господарювання в Україні мали змогу ефективно протистояти сучасним загрозам та викликам. Також чітко розуміти, що є комерційною таємницею підприємства, установи чи організації, ФОП, а що не може бути нею.

З огляду на загальновідомі факти в теорії адміністративного права, а також враховуючи предмет нашої розвідки, можемо стверджувати, що адміністративно-правові норми у сфері охорони КТ та КІ в Україні врегульовують відносини між:

1) суб'єктами, які здійснюють адміністративно-правові заходи щодо охорони КТ або КІ в Україні, та суб'єктами, які винні у вчиненні адміністративного проступку, пов'язаного із порушенням права на КТ або КІ;

2) вищестоящими та нижчестоящими органами та посадовими особами суб'єктів, які здійснюють адміністративно-правові заходи щодо охорони КТ або КІ в Україні, а також заходи адміністративного примусу в результаті порушення права на КТ або КІ;

3) суб'єктами, які здійснюють адміністративно-правові заходи щодо охорони КТ або КІ в Україні, та суб'єктами, права на КТ або КІ яких порушені.

Як бачимо, визначальною ознакою адміністративно-правових відносин у сфері охорони КТ або КІ в Україні є наявність такого обов'язкового учасника цих пра-

вовідносин, як суб'єкт державного управління, що уповноважений здійснювати охорону КТ або КІ в Україні, а також заходи адміністративного примусу в результаті порушення права на КТ або КІ.

Водночас з огляду на визначені в теорії адміністративного права ознаки адміністративно-правових відносин необхідно встановити риси адміністративно-правових відносин саме у сфері охорони КТ та КІ в Україні.

Враховуючи загальновідомий факт, що адміністративно-правові відносини врегульовані нормами адміністративного права, можемо визначити першу ознаку адміністративно-правових відносин у сфері охорони КТ або КІ в Україні.

1. Адміністративно-правові відносини у сфері охорони КТ та КІ в Україні врегульовані нормами адміністративного права. Вони виникають та здійснюються виключно на основі адміністративно-правових норм, що утворюють певну систему законодавства у сфері охорони КТ або КІ в Україні. Найважливішими актами, що містять адміністративно-правові норми у сфері КТ або КІ в Україні, є Конституція України, Кодекс України про адміністративні правопорушення, Положення про Міністерство економічного розвитку і торгівлі України, затверджене постановою Кабінету Міністрів України, Положення про Державну фіскальну службу України, Закон України «Про Антимонопольний комітет України», Закон України «Про захист персональних даних».

2. Метою адміністративно-правових відносин у сфері охорони КТ або КІ в Україні є охорона та захист прав, свобод і законних інтересів фізичних і юридичних осіб у сфері, що досліджується.

3. Як вже було зазначено, однією із сторін адміністративно-правових відносин у сфері охорони КТ або КІ в Україні завжди є суб'єкт державного управління. При цьому цей суб'єкт уповноважений здійснювати охорону та захист КТ або КІ в Україні, а також заходи адміністративного примусу в результаті порушення права на КТ або КІ.

4. Як вже було наголошено, вони виникають між суб'єктами, які здійснюють охорону і захист КТ або КІ в Україні, та суб'єктами, які винні у вчиненні адміністративного проступку, пов'язаного із

порушенням права на КТ або КІ, між фізичними або юридичними особами, права яких порушені, та суб'єктами публічної адміністрації, а також між вищестоящими та нижчестоящими органами та посадовими особами суб'єктів, які здійснюють охорону і захист КТ або КІ в Україні.

5. Визначальною ознакою адміністративно-правових відносин у сфері охорони КТ або КІ в Україні є їх публічна природа, тобто вони можуть виникати з ініціативи кожної із сторін незалежно від волевиявлення.

6. Зазначені відносини характеризуються тим, що виникають у зв'язку зі здійсненням органами публічної адміністрації своїх управлінських функцій, тобто у процесі виконавчо-розпорядчої діяльності.

Таким чином, на основі вищевикладеного можемо зазначити, що адміністративно-правові відносини у сфері охорони КТ або КІ в Україні – це суспільні відносини, що врегульовані нормами адміністративного права, які виникають між суб'єктами охорони і захисту КТ або КІ в Україні і винними у вчиненні адміністративного проступку в зазначеній сфері, між фізичними або юридичними особами, права яких порушені, та суб'єктами публічної адміністрації, а також між вищестоящими та нижчестоящими органами публічної адміністрації з метою забезпечення прав, свобод і законних інтересів фізичних і юридичних осіб у сфері, що пов'язана зі здійсненням прав і обов'язків у сфері охорони і захисту КТ або КІ.

Водночас у контексті нашої розвідки не можна обійти увагою таке важливе питання, як визначення структури адміністративно-правових відносин у сфері охорони КТ або КІ в Україні.

Так, у теорії адміністративного права загальновідомо, що складовими елементами адміністративно-правових відносин є такі елементи: суб'єкти, об'єкти та юридичні факти. При цьому зазначені елементи є взаємопов'язаними. Слід також зауважити, що у структурі адміністративно-правових відносин виділяють також такий елемент, як зміст зазначених відносин.

Що стосується зазначених структурних елементів адміністративно-правових відносин, то слід зупинитися на головному з них – суб'єктах, оскільки без наявних суб'єктів будь-які відносини неможливі,

в тому числі й адміністративно-правові відносини у сфері охорони КТ або КІ в Україні.

З урахуванням предмета нашої розвідки зазначимо, що до суб'єктів адміністративно-правових відносин у сфері охорони КТ або КІ в Україні належать:

1. Суб'єкти, на яких закон покладає обов'язок здійснювати охорону КТ або КІ. До них передусім належать органи державної виконавчої влади та виконавчих органів місцевого самоврядування, підприємства, установи, організації та інші суб'єкти, наділені адміністративно-управлінськими функціями (владними повноваженнями).

Серед суб'єктів владних повноважень, що стосуються охорони конфіденційної інформації та комерційної таємниці, слід виділити такі: Кабінет Міністрів України, Міністерство юстиції України, Міністерство освіти і науки України, Міністерство економічного розвитку і торгівлі України, Міністерство культури та інформаційної політики, Антимонопольний комітет України, органи внутрішніх справ, зокрема органи Національної поліції, Державну фіскальну службу України, Службу безпеки України.

2. Суб'єкти винні у вчиненні адміністративного проступку, пов'язаного з порушенням права на охорону, зокрема, КТ або КІ в Україні.

Так, адміністративним законодавством передбачено відповідальність за порушення прав на об'єкт права інтелектуальної власності, в тому числі і на комерційну таємницю (ст. 51-2 КУпАП), недобросовісну конкуренцію, одним із проявів якої є отримання, використання, розголошення комерційної таємниці, а також іншої конфіденційної інформації з метою заподіяння шкоди діловій репутації або майну іншому суб'єкту господарювання (ст. 164-3 КУпАП) [11].

При цьому слід зазначити, що законодавець на законодавчому рівні визначає такі поняття, як неправомірне збирання комерційної таємниці, розголошення комерційної таємниці, схилення до розголошення комерційної таємниці, неправомірне використання комерційної таємниці.

Отже, зауважимо, що у разі вчинення особою вищезазначених протиправних діянь вона притягується до відповідальності за вищезазначеними статтями законодавства України.



3. Суб'єкти господарювання, суб'єкти підприємницької діяльності.

Так, у ч. 1 ст. 36 Господарського кодексу України зазначається таке: «Відомості, пов'язані з виробництвом, технологією, управлінням, фінансовою та іншою діяльністю суб'єкта господарювання, що не є державною таємницею, розголошення яких може завдати шкоди інтересам суб'єкта господарювання, можуть бути визнані його комерційною таємницею. Склад і обсяг відомостей, що становлять комерційну таємницю, спосіб їх захисту визначаються, суб'єктом господарювання відповідно до законів України» [6].

Водночас відповідно до ч. 2 ст. 506 Цивільного кодексу України майнові права інтелектуальної власності на комерційну таємницю належать особі, яка правомірно визначила інформацію комерційною таємницею, якщо інше не встановлено договором [5].

Як бачимо, відсутність конкретизації суб'єкта права на КТ або КІ дає нам підстави вважати, що їм може бути і юридична особа, яка правомірно визначила інформацію як КТ або КІ.

4. Фізичні особи, іноземці, особи без громадянства.

Визнання фізичної особи суб'єктом права інтелектуальної власності на комерційну таємницю, а відтак і суб'єктом адміністративно-правових відносин у сфері охорони комерційної таємниці в Україні також впливає із ч. 2 ст. 506 Цивільного кодексу України [5].

При цьому слід зазначити, що чинне законодавство не встановлює будь-яких спеціальних обмежень володіння правами на комерційну таємницю для іноземних громадян чи осіб без громадянства. Вони можуть володіти цими правами на тих самих підставах, що і громадяни України.

5. Юридичні особи нашої держави, що здійснюють некомерційну діяльність та іноземні юридичні особи.

У сфері охорони КТ або КІ в Україні публічним суб'єктивним правом є відповідна категорія, що включає в себе такі повноваження:

1) право фізичних та юридичних осіб вимагати від суб'єктів публічної адміністрації здійснення юридичних дій, направлених на охорону та захист КТ або КІ, їхніх

прав та законних інтересів, пов'язаних зі здійсненням права на КТ або КІ;

2) право суб'єктів публічної адміністрації вимагати від винних осіб у вчиненні адміністративного правопорушення у сфері охорони КТ або КІ дотримання свого обов'язку;

3) право суб'єктів публічної адміністрації застосовувати заходи адміністративного примусу під час притягнення до адміністративної відповідальності винних осіб у вчиненні адміністративного правопорушення у сфері охорони КТ або КІ.

При цьому очевидно, що наведений перелік публічних суб'єктивних прав у сфері охорони КТ або КІ в Україні не є вичерпним.

У свою чергу, нормативно-правові заходи забезпечення КТ або КІ – це встановлені законом юридичні інструменти, за допомогою яких передбачені на законодавчому рівні суб'єкти здійснюють вплив на суспільні відносини у сфері правового регулювання КТ або КІ з метою забезпечення прав чи захисту порушеного права суб'єктів права на КТ або КІ.

А до нормативно-правових заходів забезпечення комерційної таємниці належать: правова норма у сфері забезпечення правової охорони комерційної таємниці, охорона комерційної таємниці самим суб'єктом господарювання, самозахист суб'єкта господарювання, оформлення на підприємстві певних документів, що забезпечують охорону та захист комерційної таємниці, судовий захист.

Потрібно окремо окреслити повноваження, передбачені у ст. 16 Закону «Про Антимонопольний комітет України», відповідно до якої державний уповноважений Антимонопольного комітету України має такі права: а) проводити перевірки суб'єктів господарювання щодо дотримання ними вимог законодавства про захист економічної конкуренції, а також під час проведення розслідувань за заявами і справами про порушення законодавства про захист економічної конкуренції; б) безперешкодно входити до приміщень підприємств, установ та організацій під час проведення перевірок та розслідувань за заявами і справами про порушення законодавства про захист економічної конкуренції за умови пред'явлення службового посвідчення і документів, що під-

тверджують проведення перевірки чи розслідування; в) при розгляді заяв і справ про порушення законодавства про захист економічної конкуренції, проведенні перевірки та в інших передбачених законом випадках вимагати від суб'єктів господарювання інформацію, в тому числі з обмеженим доступом; викликати для надання пояснень під час розгляду заяв і справ про порушення законодавства про захист економічної конкуренції, посадових осіб і працівників суб'єктів господарювання, інших юридичних осіб, їх структурних підрозділів, філій, представництв, а також фізичних осіб; у випадках та порядку, передбачених законом, проводити огляд службових приміщень та транспортних засобів суб'єктів господарювання – юридичних осіб, вилучати або накладати арешт на предмети, документи чи інші носії інформації, які можуть бути доказами чи джерелом доказів у справі незалежно від їх місцезнаходження [12].

Враховуючи предмет нашої наукової розвідки, можемо констатувати, що об'єктом адміністративно-правових відносин у сфері охорони КТ та КІ в Україні є дії суб'єктів публічної адміністрації, які здійснюють захист КТ та КІ. А саме такі дії суб'єктів публічної адміністрації: документування правопорушень, видання правових актів, виконання матеріально-технічних операцій та адміністративних проваджень, які здійснюються суб'єктами публічної адміністрації та ін.

До правових заходів відносяться такі способи охорони КТ або КІ, які передбачають використання певного комплексу правових засобів, наданих законом і підзаконними актами особам, які законно контролюють таку інформацію. До них слід віднести розробку і прийняття локальних нормативних (корпоративних) актів: Перелік відомостей, які складають КІ, Положення про конфіденційну інформацію, Інструкцію, яка зобов'язує співробітників підприємства дотримуватися режиму нерозголошення КІ, Угоду про нерозголошення КТ або КІ тощо.

Крім того, як вже було зазначено, суб'єктом господарювання розробляється ряд документів для регулювання трудових відносин із працівниками з приводу

охорони конфіденційної інформації, яка була надана йому для виконання трудових функцій.

Зазначені вище заходи носять троякий характер:

1) посадові особи і працівники, які мають справу з конфіденційною інформацією, зобов'язані зберігати її в секреті; особи, які отримали доступ до неї, повинні бути попереджені, що така інформація є КТ або КІ, і зобов'язані зберігати її в секреті (не розголошувати третім особам), а також нести відповідальність за недотримання конфіденційності. Найчастіше така відповідальність передбачається в трудовому договорі або укладеному окремому договорі з працівником;

2) особа, яка законно контролює конфіденційну інформацію, повинна передбачити в контракті зі своїми контрагентами, яким надається доступ до неї, обов'язок утримуватись від розголошення її третім особам і передбачити відповідальність за порушення КТ або КІ. Одним із способів фіксації обов'язку щодо збереження конфіденційності є проставлення на відповідних документах грифу «КТ» або «КІ»;

3) особа, яка законно контролює конфіденційну інформацію, повинна прийняти необхідні заходи з недопущення несанкціонованого доступу третіх осіб до неї, зокрема, що перешкоджають промисловому, економічному, комерційному шпіонажу. Недотримання цих умов може бути перешкодою для захисту «законного інтересу» особи, яка законно контролює КТ або КІ. Можна сказати, що ця умова є обов'язковою для доказування в суді при виникненні спору. При цьому слід пам'ятати, що саме через комп'ютерну мережу проходить найбільше інформації, яку, знаючи відповідні прийоми пошуку та зняття кодів, можна вилучити КТ або КІ.

Проблематика щодо охорони конфіденційної інформації суб'єктів господарювання в Україні нами була розглянута у попередніх наукових розвідках [13, с. 35–38; 14, с. 43–46; 15, с. 166–169].

Таким чином, правовим засобом у сфері забезпечення КТ або КІ є оформлення на підприємстві певних документів, що забезпечують захист КТ або КІ – наказ, статут, трудові контракти та угоди, правила вну-

трішнього розпорядку, які передбачають обов'язок утримуватись від розголошення її третім особам, а також встановлюють відповідальність за порушення правил охорони КТ або КІ.

На нашу думку, зазначені вище форми збереження інформації, яка становить КТ або КІ, мають дуже важливе значення, оскільки є юридичною основою для залучення до відповідальності працівника, якщо мало місце розголошення ним інформації, що становить КТ або КІ. Суб'єкти господарювання самі регулюють відносини щодо визначення та охорони КТ або КІ шляхом прийняття відповідних локальних документів.

Отже, правове регулювання КТ або КІ необхідне не тільки на рівні нормативно-правових актів, що складають законодавство про КТ або КІ, а й на локальному рівні – у вигляді локальних актів суб'єктів господарювання.

У травні 2016 року Конгресом США був прийнятий Defend Trade Secrets Act of 2016 (DTSA) – Закон про комерційну таємницю (далі – Закон). Закон передбачає можливість притягнення до відповідальності співробітників і підрядників за розголошення КТ компанії. Якщо раніше кожен штат встановлював правила захисту комерційної таємниці окремо, то тепер це питання врегульоване і на федеральному рівні. Дія Закону поширюється на КТ, пов'язані з продуктами і послугами, які використовуються між штатами, а також у зовнішній торгівлі [16].

Досвід зарубіжних країн в правовій охороні комерційної таємниці, а також проблеми адаптації вітчизняного законодавства про комерційну таємницю до стандартів Європейського Союзу нами були

розглянуті детально у попередніх наукових доробках [17, с. 91–98; 18, с. 175–181; 19, с. 107].

Підсумовуючи, можемо стверджувати, що основна відмінність КІ від КТ полягає в тому, що конфіденційна інформація – це інформація про фізичну особу, яка має цінність саме для фізичної особи, ділова інформація про фізичну особу, сімейні секрети, і тому в законодавчому визначенні конфіденційної інформації потрібно прибрати згадки про юридичну особу. А комерційна таємниця – це інформація, що має цінність саме для юридичних осіб (в тому числі ФОП), яка надає переваги на ринку над конкурентами (суб'єктами господарювання), а також впливає на прибуток підприємств, установ та організацій і тому потребує охорони й захисту.

Це питання можна вирішити, прибравши згадки про юридичну особу в законодавчому визначенні КІ в Україні. А саме – сформулювати визначення юридичного терміна «конфіденційна інформація», наприклад, так: конфіденційна інформація – це інформація, що має цінність для фізичної особи, в тому числі інформація про сімейні секрети фізичної особи, ділова інформація фізичної особи, інша інформація про фізичну особу, доступ до якої обмежено фізичною особою та яка може поширюватися у визначеному порядку за її бажанням відповідно до передбачених нею умов.

Щодо комерційної таємниці, то потрібно прийняти Закон України «Про комерційну таємницю», де чітко сформулювати правила заходів охорони КТ = це потрібно для успішної інтеграції України у Європейське бізнес-середовище.

#### ЛІТЕРАТУРА:

1. Directive (EU) 2016/943 of the European Parliament and of the Council of 8 June 2016 on the protection of undisclosed know-how and business information (trade secrets) against their unlawful acquisition, use and disclosure. OJ L 157, 15.6.2016. P. 1-18. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32016L0943> (дата звернення: 04.09.2022).
2. Кравченко О.М. Адміністративно-правові засади охорони комерційної таємниці в Україні : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2019. 253 с.
3. Про інформацію : Закон України. Верховна Рада України. URL: [//zakon.rada.gov.ua/laws/show/2657-12#Text](http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2657-12#Text) (дата звернення: 02.09.2022).
4. Про доступ до публічної інформації : Закон України / Верховна Рада України. URL: [//zakon.rada.gov.ua/laws/show/2939-17#Text](http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2939-17#Text) (дата звернення: 02.09.2022).
5. Цивільний кодекс України від 16.01.2003 р. № 435-IV. URL: [//zakon3.rada.gov.ua/laws/show/435-15/para2312#n2312](http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/435-15/para2312#n2312) (дата звернення: 02.09.2022).

6. Господарський кодекс України від 16.01.2003 р. № 436-IV. URL: [//zakon2.rada.gov.ua/laws/show/436-15/page](http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/436-15/page) (дата звернення: 02.09.2022).
7. Кравченко О.М. Суб'єкти та їх повноваження щодо охорони комерційної таємниці в Україні. Органи публічної влади в Україні: теорія та практика : колект. моногр. Київ : МОН України ; НУ «Одеська юрид. акад.», 2019. С. 133–156.
8. Кравченко О.М. Нормативно-правові заходи забезпечення комерційної таємниці в Україні. *Recht der Osteuropäischen Staaten*. 2019. № 1. С. 82–89.
9. Кравченко О.М. Структура правовідносин у сфері охорони комерційної таємниці в Україні. *Visegrad Journal on Human Rights*. 2019. № 3. С. 137–145.
10. Про перелік відомостей, що не становлять комерційної таємниці : Постанова Кабінету Міністрів України від 09.08.1993. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/611-93-%D0%BF#Text> (дата звернення: 02.09.2022).
11. Кодекс України про адміністративні правопорушення від 07.12.1984 № 8073-X. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80731-10/paran3896#n3896> (дата звернення: 03.09.2022).
12. Про Антимонопольний комітет України : Закон України від 26.11.1993 № 3659-XII. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/3659-12> (дата звернення: 02.09.2022).
13. Кравченко О.М. Дистинкція між конфіденційною інформацією та комерційною таємницею. *Право та закон: теорія, методологія, практика* : зб. матеріалів Міжн. юрид. наук.-практ. конф. «Актуальна юриспруденція» (Київ, 15.04.2021). Київ : Центр учбової літератури, 2021. С. 35–38.
14. Кравченко О.М. Конфіденційна інформація в Україні. *Правова держава в умовах воєнного та післявоєнного стану*: зб. матеріалів Міжн. юрид. наук.-практ. конф. «Актуальна юриспруденція» (Київ, 09.06.2022). Київ : Центр учбової літератури, 2022. С. 43–46.
15. Кравченко О.М. Конфіденційна інформація та комерційна таємниця в Україні. *Роль юридичної науки у становленні нового світового порядку у воєнний і післявоєнний час*: зб. матеріалів Міжн. юрид. наук.-практ. конф. (м. Рига, Латвійська Республіка, 29-30.07.2022). Рига : Балтійська міжнародна академія, 2022. С. 166–169.
16. Defend Trade Secrets Act of 2016. URL: <https://www.congress.gov/bill/114th-congress/senate-bill/1890/text> (дата звернення: 04.09.2022).
17. Кравченко О.М. Досвід зарубіжних країн в правовій охороні комерційної таємниці. *Інформаційна безпека людини, суспільства, держави*. 2015. № 1(17). С. 91–98.
18. Кравченко О.М. Перспективи адаптації законодавства України до міжнародних стандартів охорони комерційної таємниці. *Право України*. 2016. № 2. С. 175–181.
19. Кравченко О.М. Проблеми адаптації вітчизняного законодавства про комерційну таємницю до стандартів ЄС. *Модернізація українського суспільства у світлі угоди про асоціацію з ЄС* : зб. тез (Київ, 02–03.04.2015). Київ : Акад. праці і соц. відносин Федер. проф. спілок України, 2015. С. 107.

УДК 341.645

DOI <https://doi.org/10.51989/NUL.2022.6.1.30>

## РЕФОРМА СУДУ СПРАВЕДЛИВОСТІ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ 2016–2019: ПЕРЕДУМОВИ ТА НАСЛІДКИ

**Кравчук Володимир Миколайович,**

доктор юридичних наук, доцент,  
професор кафедри конституційного, адміністративного  
та міжнародного права  
Волинського національного університету імені Лесі Українки



**Кравчук Микола Артемович,**

кандидат політичних наук, доцент,  
доцент кафедри теорії та історії держави і права  
Волинського національного університету імені Лесі Українки



Досягнення мети вступу України в Європейський Союз стало більш реалістичним після 23 червня 2022 року, коли Європейська Рада на саміті у Брюсселі ухвалила рішення про надання Україні статусу кандидата в члени Європейського Союзу. Це зумовлює потребу в активному вивченні основних аспектів організації та функціонування окремих інституцій Європейського Союзу, зокрема Суду справедливості Європейського Союзу.

У статті розглянуто історико-правові передумови реформування Суду справедливості Європейського Союзу, окремі етапи його становлення та розвитку. Зазначено, що сучасна конструкція Суду справедливості Європейського Союзу є результатом тривалої та динамічної еволюції самого Європейського Союзу та його інституцій, їх завдань, цілей, прагнень. Реформування у 2016–2019 роках пройшло три етапи, в результаті чого у Суді справедливості Європейського Союзу збільшено кількість суддів, припинено діяльність Трибуналу з питань цивільної служби, повноваження якого передано Загальному суду.

Суд Справедливості Європейського Союзу загалом позитивно оцінив у звіті результати реформи та подав Європейському Парламенту та Європейській Раді відповідні законодавчі пропозиції з удосконалення його діяльності, які були успішно схвалені.

Беручи до уваги євроінтеграційні прагнення України, з метою ефективного подальшого функціонування нашої держави як члена Європейського Союзу необхідно розглядати Суд Справедливості Європейського Союзу як елемент загального наддержавного правопорядку та як достатньо самостійну і впливову інституцію, що формує такий правопорядок. При цьому потрібно пам'ятати, що при вступі України до Європейського Союзу результати правотворчої, правоінтерпретаційної та правозастосовчої діяльності Суду Справедливості Європейського Союзу стануть невід'ємною складовою частиною вітчизняної правової системи.

**Ключові слова:** Суд справедливості Європейського Союзу, Суд Європейського Союзу, Загальний Суд, євроінтеграція.

### **Kravchuk Volodymyr, Kravchuk Mykola. Reform of the Court of Justice of the European Union 2016–2019: prerequisites and consequences**

Achieving the goal of Ukraine becoming a member of the European Union became more realistic after June 23, 2022, when the European Council at the summit in Brussels decided to grant Ukraine the status of a candidate for membership of the European Union. Therefore, there is a need to actively study of the main aspects of the organization and functioning of individual institutions of the European Union, in particular the Court of Justice of the European Union.

The article examines the historical and legal prerequisites of the reform of the Court of Justice of the European Union, individual stages of its formation and development. It is indicated that

*the modern design of the Court of Justice of the European Union is the result of a long and dynamic evolution of the European Union itself and its institutions, their tasks, goals, aspirations.*

*The reform in 2016–2019 went through three stages, as a result of which the number of judges at the Court of Justice of the European Union was increased, the activities of the Civil Service Tribunal were terminated, the powers of which were transferred to the General Court.*

*The Court of Justice of the European Union in the report generally positively assessed the results of the reform and submitted relevant legislative proposals to the European Parliament and the European Council to improve its activities.*

*Taking into account the European integration aspirations of Ukraine, with the aim of the effective further functioning of our state as a member of the European Union, it is necessary to consider the Court of Justice of the European Union as an element of the general supranational legal order and as a sufficiently independent and influential institution that forms such a legal order. At the same time, it should be remembered that upon Ukraine's accession to the European Union, the results of the law-making, law-interpreting and law-enforcing activities of the Court of Justice of the European Union will become an integral part of the domestic legal system.*

**Key words:** *Court of Justice of the European Union, Court of the European Union, General Court, European integration.*

Суд справедливості Європейського Союзу (The Court of Justice of the European Union) з моменту його заснування у 1952 р. забезпечує дотримання закону під час тлумачення та застосування Договорів, на основі яких створювався та функціонує Європейський Союз нині, а також інші організації, що передували його створенню. Виходячи з загальноновизнаного принципу поділу влади, Суд є судовою владою Європейського Союзу і, у співпраці з судами та трибуналами держав-членів, він забезпечує однакове застосування та тлумачення законодавства ЄС.

Проте як і сам Європейський Союз, так і його судові інстанції зазнавали трансформації на різних етапах становлення та розвитку залежно від завдань, які на них покладались державами-членами. Суд Європейського Союзу викликав науковий інтерес як в Україні, так і за кордоном, його створенню та функціонуванню присвячено багато наукових досліджень. Водночас хотіли би зупинитись на передумовах та наслідках реформи Суду справедливості Європейського Союзу у 2016–2019 рр. у зв'язку з євроінтеграційними прагненнями України. Адже досягнення мети вступу України в Європейський Союз стало більш реалістичним та набуло більш чітких обрисів після того, як Європейська Рада на саміті у Брюсселі 23 червня ухвалила рішення про надання Україні статусу кандидата в члени Європейського Союзу.

Забезпечення ефективного співробітництва і взаємодії України з Євросоюзом та поступове входження до європейського

політичного, економічного і правового простору можливе лише за умов наближення джерел вітчизняного права до правових принципів і стандартів, які діють у рамках європейських інтеграційних об'єднань [1, с. 53].

Звісно ж, увесь державний апарат України, усі гілки влади повинні пройти певні етапи трансформації, спрямовані на адаптацію до функціонування в рамках Європейського Союзу, і судова влада не є виключенням. Хоча загалом судова система держави, яка вступає в Європейський Союз, підлягає збереженню, адже вона відображає відповідні державно-правові традиції відповідної країни, сам же процес здійснення правосуддя неминуче мусить бути синхронізований з процесом здійснення правосуддя в самому Європейському Союзі. Цим і обумовлюється потреба розуміння передумов і результатів реформування Суду справедливості Європейського Союзу у 2016–2019 рр., в тому числі для перспективних змін у функціонуванні системи правосуддя в Україні.

Нагадаємо, що історія інститутів ЄС почалася із заснування шістьма державами Європейського співтовариства з вугілля та сталі (далі – ЄСВС). Це сталося з підписанням 18 квітня 1951 р. Договору про заснування ЄСВС, відомого ще як Паризький договір, який набув чинності 23 липня 1952 р. Відповідно до його положень до компетенції ЄСВС, як до національної організації, передавалося регулювання в повоєнній Європі ринку стратегічних та найбільш важливих на

той час галузей промисловості: вугледобувної та сталеливарної. Найголовнішою метою Договору про заснування ЄСВС (далі – Договір про ЄСВС), крім сприяння розвитку економіки та спільного ринку вугілля та сталі, було також попередження подальших воєнних конфліктів у Європі [2, с. 17]. При створенні ЄСВС керувати регулюванням вищеназваних двох галузей промисловості мали чотири основні органи, які прийнято називати інститутами: Високий керівний орган, Рада міністрів, Спільна асамблея, Суд правосуддя. Щодо Суду правосуддя, то він був наднаціональною судовою установою, яка забезпечувала виконання функції дотримання закону при тлумаченні та застосуванні Договору про ЄСВС. До Суду надходила незначна кількість справ, і вони стосувалися головно технічних моментів застосування Договору. Взагалі Суд ЄС був змодельований подібно до французького Conseil d'Etat, який є вищим французьким судом, що відповідає за перегляд рішень уряду та нагляд за дотриманням цим урядом меж своїх повноважень. Показовим є те, що перша справа, по якій Суд ЄС виніс рішення, була ініційована з приводу скасування рішення Високого керівного органу щодо правил цінової політики і протягом багатьох років до Суду надходили позови лише проти цього інституту [2, с. 17]. Така ситуація тривала до 1 липня 1967 р., доки не вступив в силу підписаний 8 квітня 1965 р. Договір про заснування єдиної Комісії та Ради Європейських співтовариств, відомий як Договір про злиття. Після цього Суд правосуддя став називатися Суд Європейських співтовариств, оскільки він обслуговував усі три співтовариства [2, с. 19].

Після підписання 7 лютого 1992 р. Маастрихтського договору про утворення Європейського Союзу Суд Європейських співтовариств продовжив своє функціонування як Суд Європейського Союзу, який згідно зі ст. 19 Договору включав у себе: Суд, Трибунал та спеціалізовані трибунали. У примітці до ст. 19 Договору зазначено, що спеціалізовані трибунали – це судові органи, наділені спеціальною юрисдикцією, які можуть бути створені на підставі подальших рішень. На підставі підписаного в 2001 р. Ніццького договору 2 листопада 2004 р. було створено Трибу-

нал у справах публічної служби (The Civil Service Tribunal), юрисдикція якого поширювалась на спори між Європейським Союзом та працівниками ЄС [3, с. 47].

За Лісабонським договором 2007 року вводиться таке поняття, як Суд ЄС, що є комплексним поняттям, характеризує усю судову систему ЄС і включає три ланки: безпосередньо Суд ЄС, Загальний Суд та спеціалізовані суди (ст. 19 Договору про ЄС). Прототипом Суду ЄС став Суд Європейських співтовариств, Загального суду – СПІ, спеціалізованих судів – спеціалізовані судові палати. Теперішні судові ланки мають таку ж підпорядкованість, як і в колишній дореформаційній системі, тобто Загальний Суд створюється при Суді справедливості, а судові палати – при Загальному Суді. Підтримуємо думку Комарової Т. про те, що за Лісабонським договором суттєвих змін судова система не зазнає, оскільки після зміни назв кожна судова ланка виконує ті ж самі функції, що і раніше. Нова реформа була спрямована не стільки на структурні зміни, скільки на підтвердження центральної ролі Суду ЄС у судовій системі Союзу, а також оптимізацію юрисдикції [2, с. 28].

Загалом же варто підтримати позицію Камінської І., котра пропонує виокремити три етапи становлення та розвитку судової системи Європейського Союзу: перший – утворення в 1952 р. Суду Європейських співтовариств; другий – створення у 1992 р. Суду Європейського Союзу (Суд, Трибунал та створений у 2004 р. Трибунал державної служби); третій – перейменування у Суд Справедливості ЄС (Суд справедливості та Загальний Суд). За основу запропонованої періодизації взято прийняття ключових для процесу Європейської інтеграції міжнародних угод, якими було створено, а потім реформовано судову систему ЄС, а саме: Римські договори, Маастрихтський договір, Ніццька угода, Лісабонський договір [3, с. 47].

У даний час до структури судової системи ЄС входить Загальний суд (The General Court) і Суд справедливості (The Court of Justice), а також передбачена можливість створення спеціалізованих судових палат з окремих видів позовів або проваджень в особливих галузях. Така система була утверджена в 2016 році, після ліквідації Трибуналу з питань цивільної служби [4, с. 47].

Трибунал з питань цивільної служби (The Civil Service Tribunal), який розпочав роботу 12 грудня 2005 року і припинив 1 вересня 2016 року внаслідок реформи в судовій системі ЄС, був наразі єдиним судовим органом спеціальної юрисдикції, що розглядав і вирішував винятково трудові (службові) спори між Європейським Союзом і його службовцями та іншими співробітниками. Підтримуємо позицію про те, що перевагою ліквідації Трибуналу з питань цивільної служби є зменшення навантаження на суддів внаслідок збільшення (подвоєння) їх чисельності. Щодо недоліків, то відсутній судовий орган спеціальної юрисдикції, який би спеціалізувався тільки на розгляді спорів між ЄС та його службовцями, а також збільшення кількості суддів створює фінансовий тягар як для держав-членів, так і для ЄС [5, с. 316].

Таким чином, сучасна конструкція Суду справедливості Європейського Союзу є результатом тривалої та динамічної еволюції самого Європейського Союзу та його інституцій, їх завдань, цілей, прагнень. Щодо безпосередньої назви сучасної судової інстанції Європейського Союзу, то, виходячи з використовуваних мовами держав-членів ЄС (які, до речі, є офіційними мовами ЄС) її назв (The Court of Justice of the European Union (англ.), Cour de justice de l'Union européenne (франц.), Hof van Justitie van de Europese Unie (нідерланд.), Europos Sąjungos Teisingumo Teismo (литов.), tal-Qorti tal-Ġustizzja tal-Unjoni Ewropea (мальт.), Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej (пол.) тощо), вважаємо за доцільне переважно послуговуватись назвою «Суд справедливості Європейського Союзу».

Подальше розширення юрисдикції Суду справедливості Європейського Союзу та зростання кількості скарг спричинили затримки у їх розгляді. Крім того, з часом не тільки розширилась юрисдикція Суду справедливості Європейського Союзу, але й сам Європейський Союз постійно збільшувався. На момент створення Суду першої інстанції Європейське співтовариство складалося з 12 держав-членів, з набранням чинності Лісабонської угоди Європейський Союз вже налічувала 27 держав-членів. Також було підвищено ступінь гармонізації та уніфікованості права ЄС

в різних напрямках; Європейський Союз і його інституції отримали повноваження в нових сферах, і, отже, Суд отримав відповідну юрисдикцію в цих відносинах. Також значно зросла кількість звернень до суду, що стосувалися інтелектуальної власності, зокрема скарги на рішення Бюро інтелектуальної власності Європейського Союзу (European Union Intellectual Property Office, EUIPO) [6, с. 6].

Як зазначалось вище, у 2016 році припинено діяльність Трибуналу з питань цивільної служби ЄС, а у відповідь на це вдвічі збільшено суддівський корпус Загального суду. У цьому випадку вперше за історію існування Суду ЄС рішення стосувалося не створення нової ланки для розвантаження судів, а збільшення кількості суддів [7, с. 84].

Збільшення кількості суддів Загального суду супроводжувалося переданням йому повноважень з розгляду в першій інстанції спорів між ЄС та його службовцями, що раніше належало до юрисдикції Трибуналу з питань цивільної служби. Шляхом подвоєння кількості суддів Європейський Союз намагається подолати проблему, яка пов'язана зі збільшенням навантаження на суддів. Ця реформа викликала дуже багато критики як з боку держав-членів, так і з боку інститутів ЄС, оскільки на них покладався відповідний фінансовий тягар. Наприклад, критика була в основному від таких невеликих держав як Кіпр, Мальта, Люксембург, які не вбачали необхідності в такій збільшенні кількості суддів і не вважали ліквідацію Трибуналу дієвим засобом для розвантаження судів. З-поміж інститутів ЄС, то Європейський центральний банк, Європейський суд аудиторів вбачали недоцільність використання такої кількості фінансових ресурсів на реформування судової системи ЄС. Незважаючи на таку критику, Рада з Парламентом все ж таки підтримали ідею таких змін Суду ЄС [5, с. 316].

Як зазначає Н. Полторак, суддя Суду ЄС від Республіки Польща, перший етап реформи стартував у 2016 році і 12 посад повинні були зайняти судді з Кіпру, Чехії, Греції, Іспанії, Литви, Люксембургу, Латвії, Мальти, Польщі, Словаччини, Швеції та Угорщини (зрештою вакантною залишилася посада словацького судді). У вересні



було проведено другий етап реформи 2016 – Трибунал державної служби розпущено, а його юрисдикція у спорах між ЄС та його працівників передано до Загального суду. У зв'язку з цим Суд отримав сім додаткових посад суддів (їх зайняли судді з Бельгії, Болгарії, Данії, Нідерландів, Ірландії, Португалії та Італії). Третій етап реформ був проведений у вересні 2019 року і полягав у черговому збільшенні кількості посад дев'ять суддів і надання їх країнам, які вони ще не подвоїли кількість суддів. В результаті реформи У суді мало би бути 56 суддів, але через Brexit Великобританії – 54 судді [6, с. 7].

У правових актах, на основі яких функціонує і Європейський Союз, і Суд Справедливості Європейського Союзу, закріплені окремі елементи правового статусу судді Суду Справедливості Європейського Союзу. Одним елементом приділяється більше уваги (наприклад, присяга, окремі принципи правового статусу і т.д.), інші ж окреслені лише в досить загальних рисах (набуття і припинення повноважень, відповідальність і т.д.) [8].

Відповідно до ст. 3 ч. 1 Рішення Європейського Парламенту та Ради від 16 грудня 2015 року № 2015/2422 про внесення змін до Протоколу № 3 про Статут Суду Європейського Союзу до 26 грудня 2020 року Суд Справедливості Європейського Союзу мав підготувати звіт для Європейського Парламенту, Ради та Комісії щодо функціонування Загального суду. Зокрема, цей звіт мав бути зосереджений на ефективності Загального суду, необхідності та ефективності збільшення до 56 суддів, використання та ефективність ресурсів і подальше створення спеціалізованих палат та/або інших структурні зміни. При цьому до 26 грудня 2017 року Суд ЄС має підготувати доповідь для Європейського Парламенту, Ради та Комісії про можливі зміни у розподілі компетенції щодо преюдиційних рішень відповідно до статті 267 ДФЄС (ст. 3 ч. 2 Рішення № 2015/2422) [9].

У разі необхідності Суд Справедливості Європейського Союзу міг надати законодавчі пропозиції щодо внесення відповідних змін до його Статуту. Тож 17 листопада 2015 року Суд Справедливості Європейського Союзу представив Європейському парламенту та Раді пропозиції щодо вне-

сення до Статуту Суду змін, які стосувались питання юрисдикції розгляду в першій інстанції спорів між Європейським Союзом та його працівниками починаючи з 1 вересня 2016 року [10].

Загаданий вище звіт подано до Європейського парламенту, Ради та Комісії в грудні 2020 року [6, с. 7]. Звіт був прийнятий і схвалений Радою ЄС 13 липня 2021 року, що відобразилось у Висновках Ради про звіт Суду Справедливості ЄС про функціонування Загального суду Європейського Союзу [11].

У звіті Судом Справедливості Європейського Союзу загалом позитивно оцінювались результати реформи, вказувалось насамперед на суттєве скорочення часу провадження в Суді Європейського Союзу, який на даний момент є найкоротшим в історії Суду Європейського Союзу (він був скорочений з 20,6 місяців у 2015 році до 16,9 місяців у 2019 році та 15,4 місяців у 2020 році). Крім того, зросла кількість справ, що розглядаються в розширеному складі з п'яти суддів (таких справ майже в чотири рази більше, ніж у 2010 році). Також відбулася активізація доказового провадження перед Судом Європейського Союзу, демонструючи поглиблення судового контролю. У звіті також містяться деякі рекомендації, які можуть ще більше підвищити ефективність Суду Європейського Союзу. Суд Справедливості Європейського Союзу вказав у звіті, що на теперішній час на цьому етапі немає необхідності змінювати розподіл повноважень між Судом Європейського Союзу і Загальним судом. Однак він не виключив такої можливості в майбутньому, що також залежатиме від інших наслідків реформи Загального суду [6, с. 7].

Водночас науковці наголошують, що відповідно до ст. 281 Договору про функціонування Європейського Союзу Статут Суду Справедливості Європейського Союзу викладається в окремому Протоколі. Але Європейський Парламент та Рада, діючи згідно зі звичайною законодавчою процедурою, можуть вносити зміни до положень Статуту, діючи або за зверненням Суду Європейського Союзу (The Court of Justice, одного зі складових Суду Справедливості Європейського Союзу) та після проведення консульта-

цій з Комісією, або за пропозицією Комісії та після проведення консультацій із Судом Європейського Союзу (The Court of Justice). Таким чином, на думку науковців, зазначене повноваження можна розглядати як вираження більш широкого, але недостатньо описаного явища – появи «судового саморегулювання» судової системи ЄС. Це означає, що в такій ситуації Суд Європейського Союзу, діючи від імені всього Суду Справедливості Європейського Союзу, може відігравати законодавчу роль щодо внесення змін до Статуту, а отже, відіграє провідну роль у можливості зміни судової структури ЄС [12].

Суд ЄС, який є одним із найпрогресивніших та унікальних інститутів ЄС, своєю практикою продемонстрував відданість інтересам інтеграції. Пройшовши шлях від жорсткої ієрархії інтересів європейських спільнот, а потім і Союзу над інтересами держав-членів, Суд признав відповідну модель балансу між ними. Сучасна практика Суду ЄС демонструє, що він намагається якомога ефективніше збалансувати легітимні інтереси держав – членів ЄС із вимогами інтеграції. Звісно, слід зауважити, що не завжди вистачає чіткості позиції Суду, що певним чином не дає приватним особам реалізувати принцип правової впевненості, але Суд пішов тим шляхом, щоб вирішувати колізії інтересів на основі конкретних особливостей справ та інтересів, які зачіпаються судовим розглядом. Гадаємо, що до подолання відповідних проблем має бути залучений не лише Суд ЄС, але й конституційні суди держав-членів, а також їхні парламенти, які за Лісабонською угодою отримали багато демократичних повноважень. Саме ця кооперація ключових суб'єктів європейської інтеграції допоможе у подальшому уникати ситуацій розходження інтересів держав – членів ЄС та самого Союзу [13, с. 195 –196].

Цілковито підтримуємо думку, що реформування судової системи ЄС не завершилося, триває його постлісабонський період, спрямований передусім, на нагальність відповіді викликам, з якими зіткнувся Суд ЄС, на забезпечення дотримання поваги до прав людини. Адаптуючись до нових

імперативів, умов і етапів інтеграційного процесу, розвиваються організаційно-правові засади Суду ЄС, його підходи до тлумачення, враховуючи наявні моделі та актуальний стан права, що, *sensu stricto*, не стає на заваді правовій визначеності як фундаментальній складовій принципу верховенства права [14, с. 416].

Інноваційні або ключові рішення безпосередньо Суду Європейського Союзу можна знайти майже в кожній сфері права ЄС. Значною мірою рішення стосуються економічних та господарських питань, законодавства про конкуренцію, державної допомоги та права інтелектуальної власності, нагляду за кредитними установами, фондами ЄС або відповідальності ЄС за рішення в умовах економічної кризи. Не варто забувати, що Суд Європейського Союзу також розглядає справи конституційного та системного значення, які стосуються права на доступу до правосуддя, права на захист, розуміння права на належне управління, окремих аспектів розподілу компетенцій між державами-членами та ЄС, законодавчої процедури ЄС чи прозорості функціонування ЄС [6, с. 13].

Аналіз історико-правових аспектів створення та функціонування Суду Справедливості Європейського Союзу, його місця та ролі в інституційній архітектурі Європейського Союзу, трансформація структури та юрисдикції сприятиме більш глибокому розумінню засад, закладених в цей інструмент побудови та еволюції самого Європейського Союзу. Таким чином, в контексті євроінтеграційних прагнень України, з метою ефективного подальшого функціонування нашої держави як члена Європейського Союзу, необхідно розглядати Суд Справедливості Європейського Союзу як елемент загального наддержавного правопорядку та як достатньо самостійну і впливову інституцію, що формує такий правопорядок. При цьому потрібно враховувати, що при вступі України до Європейського Союзу результати правотворчої, правоінтерпретаційної та правозастосовчої діяльності Суду Справедливості Європейського Союзу стануть невід'ємною складовою вітчизняної правової системи.

**ЛІТЕРАТУРА:**

1. Юхимюк О. Еволюція системи загальних принципів права Європейського Союзу. *Історико-правовий часопис*. 2016. № 1. С. 53–57. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/ipch\\_2016\\_1\\_12](http://nbuv.gov.ua/UJRN/ipch_2016_1_12).
2. Комарова Т.В. Юрисдикція Суду Європейського Союзу : монографія. Харків : Право, 2010. 360 с.
3. Камінська І.В. Судова система ЄС: гносеологічні засади функціонування та розвитку. *Часопис Київського університету права*. 2020/1. С. 47–53.
4. Ключникова Н. Реформа в судовій системі Європейського Союзу. *Молодий вчений*. 2019. 11(75). С. 33–35. URL: <https://doi.org/10.32839/2304-5809/2019-11-75-8>.
5. Касьяненко Д.І. Реформа в судовій системі Європейського Союзу: ліквідація Трибуналу з питань цивільної служби. *Молодий вчений*. 2019. 11(75). С. 314–316. URL: <https://doi.org/10.32839/2304-5809/2019-11-75-69>.
6. Półtorak N. Sąd Unii Europejskiej – reforma, kompetencje i rola w unijnym systemie ochrony prawnej, *EPS* 2021, nr 8, s. 4 –15.
7. Комарова Т.В. Організація судової системи Європейського Союзу. *Вісник НАН України*. 2018. Том 25. № 1. С. 79–96.
8. Кравчук В., Юхимюк О. Загальні аспекти правового статусу судді Суду Справедливості Європейського Союзу. *Експерт: парадигми юридичних наук і державного управління : електронне наукове видання : збірник*. 2022. № 4(22). Київ : Видавництво Ліра-К, 2022.
9. Regulation (EU, Euratom) 2015/2422 of the European Parliament and of the Council of 16 December 2015 amending Protocol No 3 on the Statute of the Court of Justice of the European Union. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32015R2422>.
10. Statut Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej. Tekst skonsolidowany. URL: [https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2016-08/tra-doc-pl-div-c-0000-2016-201606984-05\\_00.pdf](https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2016-08/tra-doc-pl-div-c-0000-2016-201606984-05_00.pdf).
11. Council conclusions on the report of the Court of Justice on the functioning of the General Court of the European Union № 10790/21 from 13.07.2021. URL: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-10790-2021-INIT/en/pdf>.
12. Alemanno A., Pech L. Thinking justice outside the docket: A critical assessment of the reform of the EU'S court system, *CML Rev.* 2017, nr 1, s. 129–175.
13. Комарова Т.В. Суд ЄС та національні інтереси держав – членів Європейського Союзу. *Проблеми законності*. 2016. Вип. 134. С. 190–198.
14. Фалалєєва Л.Г. Реформування Суду Європейського Союзу та практика захисту основоположних прав. *Правова держава*. 2019. Вип. 30. С. 407–418.

## МІСЦЕ КОЛЕКТИВНОГО УПРАВЛІННЯ МАЙНОВИМИ ПРАВАМИ В СУЧАСНИХ УМОВАХ ЄВРОІНТЕГРАЦІЙНОГО ПРОЦЕСУ УКРАЇНИ

**Кузнецова Людмила Валеріївна,**

кандидатка юридичних наук,  
завідувачка кафедри публічного та приватного права  
Східноєвропейського університету імені Рауфа Аблязова



Сучасні можливості застосування форм і засобів використання об'єктів авторського права та суміжних прав, а також суб'єктів та місця їх використання зумовлюють ситуацію, за якої в автора відсутня будь-яка можливість дізнатися, коли, хто і яким чином використав його твір.

У нормах Конституції України як основного закону держави закладено засади правового регулювання суспільних відносин у сфері інтелектуальної власності, зокрема відносин у сфері авторського права та суміжних прав. Конституція України гарантує громадянам свободу літературної, художньої, наукової і технічної творчості, захист інтелектуальної власності, їхніх авторських прав, моральних і матеріальних інтересів, що виникають у зв'язку з різними видами інтелектуальної діяльності. Кожний громадянин має право на результати своєї інтелектуальної, творчої діяльності; ніхто не може використовувати або поширювати їх без його згоди, за винятками, встановленими законом. Кожен має право володіти, користуватися і розпоряджатися своєю власністю, результатами своєї інтелектуальної, творчої діяльності. У статті 45 Закону України «Про авторське право і суміжні права» сказано, що суб'єкти авторського права і суміжних прав можуть управляти своїми правами особисто, через свого повіреного або через організацію колективного управління.

Основні положення про колективне управління правами закріплено як національним законодавством, так і в міжнародних договорах, директивах Європейської Спільноти, національному законодавстві. Нині формування законодавства у цій сфері суспільних відносин переживає новий етап свого розвитку як на національному рівні, так і на міжнародному. Так, в Україні реалізують низку проєктів ЄС Twinning, як-от проєкт технічної допомоги ЄС, який полягає в організації співпраці державного органу (установи) держави – члена ЄС з відповідним державним органом (установою) України – бенефіціаром проєкту з метою обміну досвідом та надання допомоги в питаннях державного управління та адаптації законодавства України до законодавства ЄС.

**Ключові слова:** автор, суб'єкт авторського права, суміжна права, організація, праволоділець, репрографічне відтворення, інтелектуальна власність.

### **Kuznetsova Liudmyla. The place of collective management of property rights in modern conditions of the European integration process of Ukraine**

*The modern possibilities of applying the forms and means of using the objects of copyright and related rights, as well as the subjects and places of their use, lead to a situation in which the author does not have any opportunity to find out when, who and how his work was used. The principles of legal regulation of social relations in the field of intellectual property, including relations in the field of copyright and related rights, are laid down in the norms of the Constitution of Ukraine as the Basic Law of the State. The Constitution of Ukraine guarantees citizens freedom of literary, artistic, scientific and technical creativity, protection of intellectual property, their copyrights, moral and material interests arising in connection with various types of intellectual activity. Every citizen has the right to the results of his intellectual and creative activity; no one can use or distribute them without his consent, with exceptions established by law. Everyone has the right to own, use and dispose of their property, the results of their intellectual and creative activities. Article 45 of the Law of Ukraine "On Copyright and Related Rights" states that subjects*

*of copyright and related rights can manage their rights personally or through their attorney or through a collective management organization. The main provisions on the collective management of rights are established both by national legislation and in international treaties, directives of the European Community, and national legislation. Today, the formation of legislation in this sphere of social relations is experiencing a new stage of its development both at the national level in particular and at the international level as a whole. Thus, a number of EU Twinning projects are taking place in Ukraine – an EU technical assistance project, which consists in the organization of cooperation between a state body (institution) of an EU member state and a relevant state body (institution) of Ukraine – the beneficiary of the project with the aim of exchanging experience and providing assistance in matters of state management and adaptation of Ukrainian legislation to EU legislation.*

**Key words:** *author, subject of copyright, related rights, organization, right holder, reprographic reproduction, intellectual property.*

Сучасний світ із його новітніми технічними викликами та постійними глобалізаційними процесами перетворює процес споживання продуктів інтелектуальної власності на могутню індустрію, мета якої – отримати прибуток для подальшого свого розвитку. Водночас ефективна реалізація творчого процесу та надання авторських послуг з отриманням відповідної винагороди вимагає від автора не тільки таланту, а й спеціальних знань, умінь та навичок як у галузі інтелектуальної власності, так і в інших галузях права, на опанування яких потрібен час. Здебільшого наразі автори самостійно не управляють правами, що їм належать. Зазвичай самостійно вони роблять це лише тоді, коли їхній твір готується вперше стати доступним для широкого загалу. Саме у цьому разі автор, піклуючись про свою репутацію, робить усе можливе задля того, щоб його перша зустріч із публікою відбулася в найбільш сприятливих умовах для кожної сторони.

Із цією ж метою письменник від власного імені має вести переговори з видавцем про випуск свого літературного твору, що стосується композитора, а також він особисто повинен вчинити належні дії щодо виходу у світ своїх музикальних творів або щодо виготовлення їх звукозапису. Драматург, своєю чергою, буде працюватиме з театром, у якому здійснюється підготовка першої постановки його п'єси, а художник чи скульптор сам вибере галерею, у якій відбудеться його перша виставка скульптур або картин [1].

Оприлюднивши твір, автор зазвичай утрачає цікавість до нього, оскільки він реалізував свій намір і його почули. Із часом він починає сконцентрувати свою увагу на новому задумі, а свої права

з управління та використання твору, щоб не втратити творчої ідеї, передає відповідному посереднику, який за нього і від його імені вестиме переговори, консультуючись не лише за необхідності ухвалити серйозне рішення з непередбачуваними наслідками.

Проте трапляються випадки, що не тільки автор, а і його представник не може реально відслідковувати динаміку використання його твору, тим самим автор утрачає можливість отримати належну винагороду за таке використання. Тому на сучасному етапі інформатизації автори все більше звертаються по допомогу до спеціальних організацій, які управляють майновими правами зі збирання і розподілу авторської винагороди (роялті) за використання творів на колективній основі [2, с. 29].

Стрімкий розвиток нових технологій, завдяки яким розширилися можливості масово використовувати твори і об'єкти суміжних прав, викликали неабияку актуальність у функціонуванні колективного управління авторськими і суміжними правами. З огляду на це, реалізація виключних майнових авторських або суміжних прав стає все більш ускладненою. Наразі існує світовий ринок творів і об'єктів культурного характеру. Об'єкти авторського права і суміжних прав найчастіше використовують так: через безпосереднє виконання (наживо) або ж із використанням звукозапису в ефірних програмах або кабельного телебачення; трансляція або відеозапис кінематографічних творів або будь-яких інших аудіовізуальних творів; публічне виконання музичних творів на дискотеках, у ресторанах, барах, кафе, готелях тощо або і метою створення відповідної атмосфери в магазинах, салонах, медичних закладах, студіях тощо;

репрографічне відтворення друкованих творів, копіювання звукозаписів або аудіовізуальних творів для особистого використання [3].

Сучасні можливості застосування форм і засобів використання об'єктів авторського права та суміжних прав, а також суб'єктів та місця їх використання зумовлюють ситуацію, за якої в автора відсутня будь-яка можливість дізнатися, коли, хто і яким чином використав його твір.

Усім відомо, що музика не знає кордонів: одну і ту саму пісню можуть слухати як у Києві, так і в Дніпрі, Парижі, Берліні, у столицях і провінціях, у великих і маленьких містах будь-якої країни світу. Варто звернути увагу й на те, що музичний твір належить до складних об'єктів, а тому щодо нього може діяти комплекс прав, які можуть належати різним суб'єктам, як-от композитор, автор тексту, перекладач, аранжувальник, видавець і його субпідрядники, унаслідок чого кожна частина твору може бути об'єктом численних, одночасних, не пов'язаних між собою способів використання, а відтак, ефективно додержання прав, закріплених законом за автором, не може бути забезпечене поза системою колективного управління правами, що одночасно вигідна як автору, так і користувачу [4, с. 10].

Можливість вирішення вищезазначеної проблеми надає інститут колективного управління, важливість розвитку якого неодноразово підкреслювалася Всесвітньою організацією інтелектуальної власності. Основні положення про колективне управління правами закріплені як національним законодавством, так і в міжнародних договорах, директивах Європейської Спільноти, національному законодавстві. Нині формування законодавства у цій сфері суспільних відносин переживає новий етап свого розвитку як на національному рівні, так і на міжнародному.

Автори і суб'єкти суміжних прав, як-от виконавці, виробники фонограм, відеограм, організації мовлення, мають виключне право дозволяти або забороняти використовувати власні твори, фонограми та відеограми. Зазвичай, це право гарантує, що твір або його запис буде використано в інтересах його авторів [5, с. 25]. Таке право може бути реалізо-

ване у повному обсязі, якщо правовласник особисто ухвалює рішення про умови використання творів чи записів, тобто управляє власними правами самостійно. Проте на практиці управління правами на індивідуальній основі не завжди є можливим або доцільним. Так, зокрема, драматичним театрам складно укласти договори з кожним автором чи драматургом п'єси, організаціям мовлення – з кожним автором, виконавцем твору, фонограми, відеограми, публічне мовлення яких вони здійснюють. З іншого боку, правовласник також не завжди може самостійно відстежувати та контролювати використання власних творів та записів, вести переговори про виплату винагороди за таке використання і збирати її.

Порядок управління майновими правами автора визначається законами України «Про авторське право і суміжні права» [6] та «Про ефективне управління майновими правами правовласників у сфері авторського права і (або) суміжних прав» [7]. Так, ст. 45 Закону України «Про авторське право і суміжні права» встановлено, що суб'єкти авторського права можуть управляти своїми правами: а) особисто; б) через свого повіреного; в) через організацію колективного управління.

На підставі укладеного договору-доручення між суб'єктом авторського права та повіреним перший наділений правом доручити управління власними майновими правами останньому. Повірений тим самим управляє майновими правами у межах повноважень, переданих суб'єктом авторського права [3].

Суть колективного управління майновими правами полягає в тому, що певна вповноважена організація управляє майновими правами від імені колективу авторів. Зібрана у результаті такої діяльності винагорода належить автору за його творчу працю. Тому колективне управління майновими правами є одним із найбільш дієвих засобів забезпечення законних інтересів автора у тих випадках, коли вони мають справу з багатьма користувачами.

Від часу виникнення організації колективного управління існували як суб'єкти приватного права, набували статусу юридичної особи, їхня діяльність мала некомерційний характер, їх створювали

з ініціативи самих авторів із метою захисту особистих інтересів та управління майновими правами творців. Основні принципи, на яких ґрунтується діяльність указаних організацій, закріпили у типових статутах товариств, що ввійшли до складу CISAC (Міжнародна неурядова некомерційна організація, яка об'єднує організації з управління авторськими правами) та були затверджені на XI Берлінському конгресі 1936 р. [8].

Ба більше, колективне управління є найбільш потужним способом спростити публічне розповсюдження творів у тому разі, коли користувач має справу з багатьма творами або декількома правоволодільцями. На думку дослідників у галузі авторського права, колективне управління здійснюється у таких випадках:

а) право публічно виконувати та публічно сповіщати музичні твори («малі права»);

б) право відтворювати (звуковий запис) музичні твори («механічні права»);

в) право публічно виконувати драматичні і музично-драматичні твори («великі права»);

г) право наслідувати твори образотворчого мистецтва;

ж) право відтворювати репрографічним способом літературні і графічні твори;

е) право вводити в комп'ютерну систему і виводити з комп'ютерної системи твори (включно з «електронним копіюванням») [9, с. 38].

Установи, уповноважені колективно управляти майновими правами, за своєю організаційною структурою бувають приватними або громадськими, незалежними чи державними організаціями, які взяли на себе функції такого управління. На державу, своєю чергою, покладено контроль та нагляд за їхньою діяльністю, фінансову підтримку ефективного функціонування таких організацій [10, с. 78].

Відповідно до ст. 5 СІАС, під організацією, яка колективно управляє правами авторами, розуміється організація, яка: 1) має на меті ефективно захищати майнові інтереси; 2) має у своєму розпорядженні ефективний механізм для збирання і розподілення авторської винагороди і несе повну відповідальність за операції, пов'язані з управлінням правами,

які довірено їй авторами; 3) не управляє (за винятком допоміжної діяльності) правами виконавців, виробників фонограм, організацій мовлення та інших власників прав [11, с. 194].

На думку вчених-правознавців, колективне управління авторським правом і суміжними правами – це система взаємопов'язаних дій, відповідно до яких правовласники передають створеним для цього організаціям колективного управління правами право вести переговори про умови та способи використання їхніх творів іншими суб'єктами права; надають дозвіл контролювати використання їхніх творів та збирати відповідну винагороду, а також розподіляти її між правовласниками [11, с. 198].

Основна ідея інституту колективного управління правами полягає у спрощенні комунікації, з одного боку, авторами та іншими правовласниками, а з іншого – особами, які використовують об'єкти права інтелектуальної власності в питаннях збирання і розподілення винагороди.

Діяльність організацій колективного управління має представницький характер, адже вони є представниками інтересів суб'єктів авторського права і суміжних прав у взаємовідносинах із суб'єктами використання об'єктів авторського права і суміжних прав. Підтвердженням цього є те, що суб'єкти авторського і суміжного права доручають указаним організаціям управляти своїми майновими правами; повноваження на колективне управління передають суб'єктами авторського права і суміжних прав на підставі письмового договору; установлена заборона використовувати будь-яким способом передані їм для управління майнові авторські права і суміжні права; свої функції організації колективного управління виконують від імені суб'єктів авторського права і суміжних прав на основі одержаних від них повноважень [12].

Таке становище організацій колективного управління притаманне всім організаціям, які створюють у різних країнах, основну мету діяльності яких закріплено у статуті як захист особистих інтересів немайнового характеру авторів та управління їх майновими правами на твори. Проте юридичні підстави здійснення пред-

ставницьких функцій можуть бути різними: договір, відповідно до якого одна сторона (творець) доручає іншій (товариству) вчиняти в її інтересах певні юридично значущі дії із захисту її прав (договір доручення); представництво інтересів на підставі довіреності (мандату); договір на передання майнових прав на об'єкт права інтелектуальної власності укладений між творцем та товариством; представництво в силу закону [13, с. 80].

Мета створення організації колективного управління – забезпечити законні інтереси авторів через збирання винагороди, яка їм належить за використання власних творів, не маючи меті отримати прибуток, вони не можуть займатися комерційною діяльністю. У межах наданих їм повноважень вони лише управляють правами без можливості розпоряджатися ними на власний розсуд. Вищезазначені організації з метою покриття коштів, які витрачають на роботу зі збирання та розподілення, із загальної суми, отриманої для автора, відраховують собі певний відсоток – так звані комісійні.

Окрім фінансової функції, що полягає в збиранні та розподіленні авторської винагороди, ці організації колективного управління виконують ще й політичну функцію, тим самим підтримуючи баланс між правом на належний захист інтересів авторів і правом на вільний доступ до культурного надбання. Таким чином, вони є гарантом того, що такий баланс не буде порушено на користь авторів [3].

Організації колективного управління майновими правами з метою оперативного реагування на порушення чинного законодавства в частині самовільного використання авторського твору допомагають як авторам, так і їхнім правонаступникам, індивідуально передати відповідне право на використання наукових та літературних творів, а також творів мистецтва, водночас сприяючи членам організації щодо управління майновими правами в повсякденному житті.

Колективне управління майновими правами суб'єктів авторського права і суміжних прав ґрунтується на концепції представництва, що діє на підставі укладеного договору, та концепції «мовчазної» ліцензії, що становить учинення дій

у майнових інтересах без дозволу правоволодільця [14, с. 90].

Повноваження організацій колективного управління виникають на підставі договору колективного управління майновими правами, інших договорів, а у разі управління без згоди правоволодільця – унаслідок здійснення з огляду на пряму вказівку закону дій організації колективного управління в майновому інтересі суб'єкта авторського і майнового права, на які поширюється режим зобов'язань щодо вчинення дій у майнових інтересах іншої особи без її доручення (глава 79 ЦК України, статті 1158–1160) [15], якщо інше не впливає зі змісту цих зобов'язань.

Концепція «мовчазної» ліцензії ґрунтується на юридичній презумпції надання управителю неписьмової ліцензії, що дозволяє стороні, у цьому випадку ліцензіату, тобто організації колективного управління вчинити певні дії, які зазвичай вимагають надання іншою стороною – ліцензіаром, тобто правоволодільцем, дозволу. «Мовчазна» ліцензія може виникати з огляду на пряму вказівку закону у разі, коли організація колективного управління має право укласти з користувачами договір на використання щодо творів, якими управляють без укладеного з правоволодільцем договору управління [14, с. 91].

Механізм функціонування організацій колективного управління полягає в:

– укладенні договорів з правоволодільцями про передання в управління майнових прав інтелектуальної власності;

– укладенні договорів із користувачами, телеканалами, радіостанціями, провайдерами інтернет-послуг та публічними закладами про використання творів, за умовами яких ті зобов'язуються щомісячно перераховувати авторську винагороду на рахунки організації;

– розподілі зібраних коштів між авторами, які передали свої майнові права у колективне управління [2, с. 19].

Принципами діяльності організацій колективного управління є:

1) дотримання законних інтересів правовласників, при цьому організації колективного управління повинні діяти якнайкраще в інтересах правовласників, ефективно збираючи, розподіляючи та виплачуючи дохід від прав, при цьому на правовлас-



ників не покладати жодних зобов'язань, що не є об'єктивно потрібним для захисту їхніх прав та інтересів та для ефективного управління їхніми майновими правами;

2) рівність, за якої жодного разу не допускається встановлення будь-яких привілеїв для окремих категорій правовласників незалежно від їх виду (юридичні чи фізичні особи), членства в організації колективного управління, участі чи неучасті в управлінні такою організацією, громадянства, резидентства;

3) прозорість, за якої організації колективного управління повинні забезпечувати вільний доступ до інформації про власну діяльність правовласників, користувачів і громадськість;

4) підзвітність, яка полягає в тому, що організації колективного управління звітують перед вітчизняними або іноземними правовласниками про свою діяльність у порядку, визначеному чинним законодавством;

5) ефективне управління, де організація колективного управління має зібрати, розподілити та виплатити дохід від прав правовласникам у найбільш швидкий та ефективно-точний спосіб з обґрунтованими витратами [16].

На виконання статутних завдань організації здійснюють такі функції:

а) погоджують з особами, які використовують об'єкти авторського права або суміжних прав, розмір винагороди під час укладання договору;

б) укладають договори про використання прав, переданих в управління;

в) збирають, розподіляють і виплачують зібрану винагороду за використання об'єктів авторського права і (або) суміжних прав відповідним суб'єктам;

г) учиняють інші дії, передбачені чинним законодавством, необхідні для захисту прав, управління якими здійснюється, зокрема звертаються до суду за захистом прав суб'єктів авторського права або суміжних прав відповідно до статутних повноважень та їх доручення [2, с. 20].

Згідно з чинним законодавством колективне управління майновими правами поділяється на обов'язкове, розширене та добровільне. Лише у випадках, визначе-

ним чинним законодавством, та в передбаченому законом порядку застосовується обов'язкове та розширене колективне управління. Таке застосування можливе у разі забезпечення права на винагороду (відрахувань) на користь авторів (авторів і видавців творів у разі репрографічного відтворення), виконавців, виробників фонограм, виробників відеограм, що здійснюється виключно через уповноважені організації колективного управління у випадках: кабельної ретрансляції творів; права слідування; репрографічного відтворення творів та їх частин (уривків); відтворення в домашніх умовах і в особистих цілях творів, виконань, зафіксованих у фонограмах, відеограмах, їх примірниках, а також аудіовізуальних творів та їх примірників; публічного виконання фонограм, публічної демонстрації відеограм, опублікованих із комерційною метою, а також їх примірників та зафіксованих у них виконань; публічного сповіщення, зокрема повторного публічного сповіщення, кабельної ретрансляції, опублікованих із комерційною метою фонограм, відеограм чи їх примірників та зафіксованих у них виконань, зокрема публічного сповіщення за допомогою мережі Інтернет або інших подібних технологій [4, с. 15–16].

Наразі організації колективного управління майновими правами посідають центральне місце у системі забезпечення відповідної реалізації прав авторів та їх правонаступників. Водночас неможливо ефективно управляти без належного правового забезпечення в частині регулювання відносин, що виникають між організаціями колективного управління, правовласниками та користувачами об'єктів авторського права та суміжних прав. Ланцюг колективного управління передбачає можливість наділяти правоволодільців повноваженнями організації з колективного управління на управління їхніми законними правами, що полягають у самостійному відстеженні використання власних творів; проведенні переговорів із користувачами щодо використання творів за певну винагороду; наданні відповідних ліцензій на використання творів; збиранні авторської винагороди, її розподілі та виплаті.

### ЛІТЕРАТУРА:

1. Вьюгина Тамара. Коллективное управление имуществом правами. URL: [http://www.coryright.com.Ua/show\\_art.php?who=52](http://www.coryright.com.Ua/show_art.php?who=52).
2. Денисова Р.О. Колективне управління майновими авторськими та (або) суміжними правами в Україні: стан та перспективи. *Юрист України*. 2015. № 3–4. С. 28–33.
3. Избаш О.О. Загальна характеристика авторських прав, які передаються в колективне управління. URL: <http://dspace.onua.edu.ua/bitstream/handle/11300/1174/>
4. Денисова Р.О. Окремі аспекти колективного управління майновими авторськими правами в Україні. *Право та інноваційне суспільство*. 2016. № 2. С. 8–23.
5. Избаш О. Організації колективного управління авторськими і суміжними права. Інтелектуальна власність в Україні: погляд з ХХІ ст. *Збірник наукових праць за матеріалами Всеукраїнської науково-практичної конференції, 29–30 вересня 2011 р.* Черкаси : Чабаненко Ю.А., 2011. С. 24–30.
6. Про авторське право і суміжні права : Закон України від 23.12.1993 р. № 5792-XII. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/3792-12/page4>.
7. Про ефективне управління майновими правами правовласників у сфері авторського права і (або) суміжних прав : Закон України від 15.05.2018 р. № 2415-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2415-19>.
8. Кирилюк А.В. Організація колективного управління авторськими і суміжними правами як учасники відносин, які виникають щодо використання літературних творів. URL: [www.apdp.in.ua/v58/68.pdf](http://www.apdp.in.ua/v58/68.pdf)
9. Костів О.З. Проблемні аспекти функціонування організацій колективного управління в Україні. *Наукові записки. серія право*. 2020. № 8. Спецвипуск. С. 36–40.
10. Майданик Л.Р. Колективне управління майновими авторськими та суміжними правами за цивільним законодавством України : монографія. Київ : Алерта, 2013. 248 с.
11. Токарева В.І. Цивільне право України : навч. посібник. Київ : Центр учб. л-ри, 2017. 408 с.
12. Шемякіна О.О. Діяльність організацій колективного управління майновими правами суб'єктів авторського права і суміжних прав. URL: <https://library.krok.edu.ua/media/library/category/materiali-konferentsij/2014-11-14>.
13. Щерба Любова. Інститут колективного управління майновими авторськими та суміжними правами: еволюція, предмет, механізм. *Юридична Україна*. 2010. № 4. С. 77–83.
14. Левчун О. Колективне управління інтелектуальною власністю. *Юр. газета*. 2008. № 21 (156). Ст. 6–7.
15. Цивільний кодекс України : Закон України від 16.01.2003 р. № 435-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/435-15>.
16. Про особливості державного регулювання діяльності суб'єктів господарювання, пов'язаної з виробництвом, експортом, імпортом дисків для лазерних систем зчитування : Закон України, від 17.01.2002 р. № 2953-III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2953-14>.

УДК 340.115

DOI <https://doi.org/10.51989/NUL.2022.6.1.32>

## АДМІНІСТРАТИВНИЙ РОЗСУД: УКРАЇНА ТА ДЕРЖАВИ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ (ПОРІВНЯЛЬНО-ПРАВОВИЙ АСПЕКТ)

**Кучук Андрій Миколайович,**

доктор юридичних наук, професор,  
професор кафедри права та методики викладання правознавства  
Сумського державного педагогічного університету імені А.С. Макаренка



**Мінченко Ольга Василівна,**

доктор юридичних наук, професор,  
доцент кафедри теорії держави та права  
Національної академії внутрішніх справ



Абстрактний характер приписів законодавства зумовлює необхідність використовувати дискрецію. Правильне застосування адміністративного розсуду є фактором забезпечення людських прав; неправильне застосування дискреції може бути розцінено як свавілля органів публічної влади, що і визначає актуальність теми дослідження. Участь України в євроінтеграційних процесах є додатковим фактором посилення актуальності пізнання проблеми адміністративного розсуду.

Мета дослідження висвітлити вимоги до адміністративного розсуду в Україні та державах Європейського Союзу.

Наголошується, що в умовах необхідності постійного вдосконалення діяльності органів публічного адміністрування задля найкращого забезпечення людських прав проблематика різних аспектів діяльності адміністративних органів (зокрема, застосування адміністративного розсуду) набуває перманентного характеру.

Зазначається, що для національної системи права адміністративний розсуд є відносно новим правовим інститутом. Під час перебування у складі радянської держави цю тематику фактично не висвітлювала тогочасна юриспруденція, були відсутні фундаментальні дослідження цього правового інституту.

Аналізується нормативне закріплення адміністративного розсуду в німецькому законодавстві (Законі про адміністративні процедури), а також у межах Ради Європи (Рекомендації Комітету Міністрів Ради Європи щодо здійснення дискреційних повноважень органами адміністративної влади).

Резюмується, що одним із напрямів подальшого вдосконалення діяльності вітчизняних адміністративних органів є зміна підходів до розуміння адміністративного розсуду, що дозволить посилити ефективність роботи органів публічної влади. При цьому за основу інтерпретації дискреції доцільно взяти сформований у межах держав Європейського Союзу концепт цього інституту права.

Обґрунтовується, що адміністративний розсуд є тим засобом, що забезпечує ефективне виконання покладених на органи публічної влади повноважень; це спосіб виконання покладених на органи публічного адміністрування завдань із реалізації людських прав. Тому використання дискреції не може посягати на мету повноважень.

Як подальший напрям наукових досліджень проблем адміністративного розсуду вказується відхід від догматичних аспектів сприйняття дискреції та зосередження уваги на практичних аспектах її реалізації.

**Ключові слова:** адміністративний орган, адміністративна процедура, дискреція, людські права, повноваження.

**Kuchuk Andrii, Minchenko Olha. Administrative Discretion: Ukraine and European Union States (comparative and law aspect)**

*The discrete nature of the legislation prescriptions determines the necessity to use discretion. The correct application of administrative discretion is a factor in human rights implementation; improper use of discretion can be regarded as public authorities' arbitrariness determining the relevance of the research topic. Ukraine's participation in the European integration processes is an additional factor that increases the urgency of understanding the issue of administrative discretion.*

*The purpose of the study is to clear up the requirements for administrative discretion in Ukraine and the European Union states.*

*It is emphasized that in the conditions of the indispensability to constantly improve the public administration agencies' activity in order to protect human rights in the best way, the problems of various aspects of the administrative agencies' activity (including the use of administrative discretion) acquire a permanent character.*

*It is noted that administrative discretion is a relatively new legal institution for the national law system. During the stay as part of the Soviet state, this topic was virtually not covered by the jurisprudence of that time, there were no fundamental studies of the abovementioned legal institute.*

*The regulatory consolidation of administrative discretion in German legislation (Law on Administrative Procedures), as well as within the Council of Europe (Recommendations of the Committee of Ministers Concerning the Exercise of Discretionary Powers by Administrative Authorities) is analyzed.*

*It is summarized that the change in approaches to administrative discretion understanding allowing to strengthen the public authorities activities' efficiency is one of the directions for further domestic administrative agencies' activities improvement. Herewith, it is advisable to take the concept of this legal institution formed within the European Union states as the basis for the interpretation of discretion.*

*It is substantiated that administrative discretion is the means ensuring effective performance of the powers entrusted to public authorities; it is a way of fulfilling the tasks assigned to public administration agencies for human rights' implementation. Therefore, the discretion application cannot encroach the purpose of the powers.*

*Moving away from the dogmatic aspects of discretion perception and focusing attention on the practical aspects of its implementation is indicated as a further direction of scientific research into the problems of administrative discretion.*

**Key words:** *administrative agency, administrative procedure, discretion, human rights, powers.*

У демократичній державі державна влада функціонує на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову. Цей принцип є засобом запобігання узурпації влади, обмеження свавілля державних органів. Виконавча влада, як і судова, відокремлюється від сфери правотворчості. На виконавчу владу покладається завдання реалізації норм законодавства, що зобов'язує відповідні органи діяти в межах своїх повноважень. Водночас, верховенство права змушує органи публічної влади діяти, виходячи з пріоритету людських прав, людської гідності. Законодавство, яке не порушує людські права, не стає регулятором суспільних відносин: у демократичній державі публічна влада не може затвердити законодавство, яке буде порушувати людські права, а якщо такий нормативно-правовий акт і затвер-

джено, то влада не може покликатися на нього як підставу порушення прав (такий закон має бути або скасовано парламентом, або визнано неконституційним органом конституційного контролю).

При цьому, як відомо, законодавство є доволі абстрактним (особливо сучасне): юридична норма передбачає модель поведінки, вона не може охопити різноманітність проявів людської поведінки. В умовах бюрократизації адміністративної сфери це може спричинити перешкоди для реалізації людських прав. Відтак, створюється така ситуація: якщо державний службовець буквально сприйматиме юридичні норми, не зважаючи на пріоритет людських прав, то право може бути нереалізованим (що згодом може бути визнано судом як порушення конкретного права та спричинити відповідні наслідки загального та індиві-

дуального характеру, зокрема й виплату справедливої сатисфакції); якщо державний службовець нехтує вимогами юридичних норм, керуючись «благими» намірами, це загрожує правопорядку, призводить до свавілля у діяльності публічної влади, посягає на цінності демократичного суспільства.

Таким чином, наведене вказує на перманентну актуальність такої проблеми, як адміністративний розсуд, яка посилюється в умовах євроінтеграції України, та, відповідно, необхідність імплементації західних правничих концептів. Діяльність органів публічної влади має відповідати європейським стандартам.

Загалом, варто зазначити, що проблематика розсуду є предметом постійної уваги правників. Так, у цьому контексті не можна не згадати працю голови Верховного Суду Ізраїлю (1995–2006 рр.; до цього близько сімнадцяти років був суддею цього суду) Аарона Барака, присвячену висвітленню суддівського розсуду, у якій автор, спираючись на власний досвід, досліджує проблему вибору суддею варіанта поведінки, коли можливе винесення двох та більше різних рішень у справі [1]. Однак державний службовець органу виконавчої влади має зовсім інші повноваження, ніж суддя, до того ж він не завжди має правничу освіту.

Предметом уваги вітчизняних та зарубіжних учених став адміністративний розсуд в умовах верховенства права. Дж. Хіт вказує на неправильність законодавчих і суддівських стратегій щодо зменшення адміністративного розсуду. Автор розглядає верховенство права як засіб удосконалення адміністративного розсуду та запобігання зловживання владою [2].

Серед вітчизняних науковців, чії праці присвячені проблематиці адміністративного розсуду, слід згадати таких, як В. Авер'янов, А. Головін, А. Грінь, М. Закурін, С. Ківалов, М. Корнієнко, О. Кривецький, В. Майоров, Р. Мельник, В. Омелян, М. Оніщук, С. Резанов, О. Семеній та ін.

Водночас наголосимо, що в умовах необхідності постійно вдосконалювати діяльність органів публічного адміністрування задля найкращого забезпечення людських прав, проблематика різних аспектів діяльності адміністративних органів (зокрема, застосування адміністратив-

ного розсуду) залишається актуальною, особливо в умовах подальшої євроінтеграції України.

Мета статті – висвітлити вимоги до адміністративного розсуду в Україні та державах Європейського Союзу.

На початку викладення результатів дослідження слід указати таке. Для вітчизняної системи права інституту адміністративного розсуду є відносно новим. Так, під час перебування у складі радянської держави цю тематику фактично не висвітлювала тогочасна юриспруденція, були відсутні фундаментальні дослідження цього правового інституту. На нашу думку, це пояснюється, зокрема, сприйняттям самого права і, відповідно, превалюванням юридичного нормативізму як основної (і єдиної) теорії розуміння права. Визнання як права суто прескриптивних текстів переважно властиве недемократичній владі, яка будується на особливому статусі «вождя», якому всі й підпорядковані, мають «сліпо слідувати» і безумовно виконувати вказівки, викладені у текстах законодавства. Відтак, ні про який розсуд посадових осіб органів влади на місцях не могло йтися. Наголосимо, що і донині, після понад тридцять років незалежності України, у праві (і в діяльності органів адміністрування) часто йдеться про «сліпе» слідування «букві» закону.

Доречно наголосити, що вже в цьому аспекті є значні відмінності між Україною та державами – членами Європейського Союзу. Так, наприклад, укажемо, що адміністративний розсуд постійно перебуває у центрі уваги вчених. Згадаємо дослідження Х. Ласкі, у якому він ще у 1923 році дійшов висновку, що лише зробивши розсуд ефективним, ми можемо сподіватися надати сучасній державі інструменти, яких вона гостро потребує» [3, с. 97]. Дж. Тревес порівнював адміністративний розсуд в англійській та французькій системах прав, заперечуючи усталений погляд на сприятливість умов для цього розсуду в англійській системі [4]. М. Сункін досліджував розсуд у публічному праві [5].

Окрім цього, додамо, що у Федеративній Республіці Німеччина ще у 1976 році ухвалено Закон про адміністративні процедури (Verwaltungsverfahrensgesetz), який кодифікував адміністративно-процесуальні

норми, що існували на той час, уніфікувавши діяльність органів публічного адміністрування, закріпивши єдині правила всіх адміністративних процедур, а також положення про адміністративний розсуд [6].

Водночас в Україні лише нещодавно ухвалено Закон «Про адміністративну процедуру» (набуття чинності цим законом відбудеться 15 грудня 2023 року) [7]. При цьому цей Закон не містить припису, що безпосередньо (системно, у межах одного структурного елементу нормативно-правового акту) стосується адміністративного розсуду, хоча декілька разів використовується термін «власний розсуд», наводиться дефініція дискреційного повноваження, а також при розкритті змісту принципу законності зазначаються вимоги до законності реалізації цього повноваження.

Зазначимо також, що чинним є підзаконний акт (Методологія антикорупційної експертизи, затверджена наказом Міністерства юстиції України від 24 квітня 2017 року № 1395/5), у якому визначається дискреція (при цьому також указується на дискреційні повноваження). Відповідно до цього акта «дискреційні повноваження – це сукупність прав та обов'язків органів державної влади та місцевого самоврядування, осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, що надають можливість на власний розсуд визначити повністю або частково вид і зміст управлінського рішення, яке ухвалюють, або можливість вибору на власний розсуд одного з декількох варіантів управлінських рішень, передбачених нормативно-правовим актом, проектом нормативно-правового акта» [8].

У німецькому законодавстві один із параграфів Закону про адміністративні процедури регулює відносини щодо застосування досліджуваного інституту адміністративного права. Згідно з § 40 цього Закону, якщо адміністративний орган уповноважений діяти на власний розсуд, він повинен діяти відповідно до мети повноважень, а також дотримуватися встановлених законом обмежень розсуду [6].

І хоча цей припис є доволі лаконічним, він дозволяє зрозуміти сутність, призначення та межі адміністративного розсуду. Так, цілком очевидним є те, що органи адміністративної влади зобов'язані діяти

в межах передбачених законом повноважень. Однак сам закон має абстрактний характер, що зумовлено його сутністю. У законодавстві закріплюється модель поведінки, яка не може враховувати все різноманіття суспільних відносин та варіацій прояву поведінки людини (врешті-решт людині іманентна свобода волі). Тому в наведеному законодавчому приписі хоч і міститься вказівка на повноваження, однак сама дискреція пов'язується зі способом дії органу адміністративної влади. В Україні ж, як ми зазначили вище, законодавчо закріплене саме дискреційне повноваження, що значно спотворює сутність досліджуваного явища (адміністративного розсуду), яке сприймається як одне з повноважень, наприклад, як повноваження вимагати подання певних документів, і, відповідно, воно може бути реалізоване суто в обмежених (прямо вказаних законом) випадках, при цьому обмеженою є і свобода дій органу. За такого сприйняття розсуду бажаним (важливим) є і наявність підзаконного акта, що буде визначати порядок дій посадовця при здійсненні такого повноваження. Це, як бачимо, унеможлиблює дискрецію. Саме тому адміністративний розсуд доцільно розглядати як спосіб здійснення повноважень адміністративним органом і цей спосіб не може (як це наголошується в німецькому законодавстві) використовуватися всупереч меті цих повноважень.

Як бачимо, окреслена норма німецького Закону не містить визначення адміністративного розсуду, не вказує на перелік випадків застосування дискреції тощо. Загалом, законодавство держав-членів Європейського Союзу переважно не містить дефініцій правових понять (їх наявність є скоріше винятком, а не правилом), особливо тих, які не позначають конкретні предмети. При цьому вся норма обмежується одним реченням, яке дає доволі абстрактне уявлення про адміністративний розсуд. Конкретного змісту ця норма набуває через практику національних судів, правову доктрину та діяльність самих адміністративних органів.

До цього додамо, що і вчені, розглядаючи проблеми адміністративного розсуду, досить рідко вдаються до узагальнення думок науковців із розуміння відповідного

поняття, глибокого аналізу ознак цього явища з використанням положень тлумачних словників, обмежуючись практичними аспектами застосування дискреції.

Натомість українські науковці зосереджують увагу саме на дефініції адміністративного розсуду, характеристиці змісту тощо. Показовим у цьому контексті є і такі слова вітчизняного автора: «На основі аналізу різномірних доктринальних трактувань поняття «адміністративний розсуд», які пропонують вітчизняні та зарубіжні вчені (при цьому автор, окрім А. Барака, наводить прізвища лише російських науковців – А.К., О.М.), можна виокремити такі підходи до його визначення: 1) адміністративний розсуд є мірою свободи, компетенції посадової особи держави...; 2) адміністративний розсуд – це специфічний вид діяльності...; 3) адміністративний розсуд – вибір у процесі творчої діяльності...» [9].

Додамо, що доволі часто у таких дефініціях згадується, що розсуд є творчою діяльністю, інтелектуальною діяльністю та ін., що, на нашу думку, є надмірною догматизацією. Такі ознаки майже не вказують у дослідженнях західних учених.

У межах Ради Європи діють Рекомендації Комітету міністрів Ради Європи № R(80)2 щодо здійснення дискреційних повноважень органами адміністративної влади, ухвалені Комітетом міністрів 11.03.1980 р. на 316-й нараді [10].

Доречно наголосити, що у преамбулі до цього документа вказано про врахування того факту, що адміністративні органи діють у все більшій кількості сфер соціальної дійсності й у процесі своєї діяльності їм часто необхідно застосовувати адміністративний розсуд (що вказує на сприйняття дискреції та її важливості для реалізації повноважень). Окрім цього, зазначається і важливість реалізації дискреції для реалізації мети повноважень [10], що цілком узгоджується з указаним вище приписом Закону про адміністративні процедури.

При цьому доволі важливим є визначення у цьому документі принципів, яких зобов'язані дотримуватись адміністративні органи, використовуючи дискрецію, а також інтерпретація досліджуваного явища: «термін «дискреційні повноваження» означає повноваження, які залишають адміністративному органу певний ступінь свободи щодо рішення, яке має бути винесене, дозволяючи йому вибрати з-поміж кількох юридично прийнятних рішень те, яке він вважає найбільш прийнятним. При реалізації цих принципів необхідно належним чином урахувувати вимоги належного та ефективного управління, а також інтереси третіх сторін і основні суспільні інтереси. Якщо ці вимоги чи інтереси вимагають зміни або виключення одного чи кількох із цих принципів, або в окремих випадках, або в конкретних сферах державного управління, слід, попри на це, докласти всіх зусиль для дотримання духу цієї рекомендації» [10].

Таким чином, одним із напрямів подальшого вдосконалення діяльності адміністративних органів є зміна підходів до розуміння адміністративного розсуду, що дозволить посилити ефективність роботи органів публічної влади. При цьому за основу інтерпретації дискреції доцільно взяти сформований у межах держав Європейського Союзу концепт цього інституту права.

Адміністративний розсуд є тим засобом, що забезпечує ефективне виконання покладених на органи публічної влади повноважень; це спосіб виконання покладених на органи публічного адміністрування завдань із реалізації людських прав. Тому використання дискреції не може посягати на мету повноважень.

Як подальший напрям наукових досліджень проблем адміністративного розсуду слід указати на відвід від догматичних аспектів сприйняття дискреції та зосередження уваги на практичних аспектах її реалізації.

**ЛІТЕРАТУРА:**

1. Barak A. *Judicial Discretion*. New Haven and London, Yale University Press, 1989. 270 p.
2. Heath J. Administrative Discretion and the Rule of Law. *The Machinery of Government: Public Administration and the Liberal State* (New York, 2020; online edn, Oxford Academic, 20 Aug. 2020). <https://doi.org/10.1093/oso/9780197509616.003.0006>.
3. Laski H. J. The Growth of Administrative Discretion. *The Journal of Public Administration*. 1923. №1 (2). P. 92–100.
4. Treves G.E. Administrative Discretion and Judicial Control. *The Modern Law Review*. 1947. № 10(3). P. 276–291.
5. Sunkin M. *Judicial Review: Rights and Discretion in Public Law*. 1983. № 46 (5). P. 645–653
6. Bundestag. *Verwaltungsverfahrensgesetz*. 25.05.1976. URL <https://www.gesetze-im-internet.de/vwvfg/index.html#BJNR012530976BJNE006002301>
7. Про адміністративну процедуру : Закон України від 17 лютого 2022 року. URL <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2073-20#Text>
8. Методологія антикорупційної експертизи : наказ Міністерства юстиції України від 24.04.2017 р. № 1395/5. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v1395323-17#Text>
9. Kivalov S. V. Application of administrative discretion in conditions of counteraction the spread of the covid-19 pandemic. *Public administration under modern conditions: concept, features, challenges*. Collective monograph. Riga: Izdevniecība "Baltija Publishing", 2020. 264 p. URL: <https://doi.org/10.30525/978-9934-588-67-9.1>
10. Council of Europe Committee of Ministers. Recommendation No. R (80) 2 of the Committee of Ministers Concerning the Exercise of Discretionary Powers by Administrative Authorities (Adopted by the Committee of Ministers on 11 March 1980 at the 316th meeting of the Ministers' Deputies). URL <https://rm.coe.int/16804f22ae>



## НОТАТКИ

# НОВЕ УКРАЇНСЬКЕ ПРАВО

Випуск 6,  
*присвячений євроінтеграційній тематиці*

Том 1

Коректура • Ірина Миколаївна Чудеснова

Комп'ютерна верстка • Юлія Станіславівна Семенченко

Формат 60×84/8. Гарнітура Times New Roman.  
Папір офсет. Цифровий друк. Ум. друк. арк. 28,13. Замов. № 1022/436. Наклад 300 прим.

Видавництво і друкарня – Видавничий дім «Гельветика»  
вул. Інглєзі, 6/1, м. Одеса, 65101

Тел. +38 (095) 934 48 28, +38 (097) 723 06 08

E-mail: [mailbox@helvetica.ua](mailto:mailbox@helvetica.ua)

Свідоцтво суб'єкта видавничої справи

ДК № 7623 від 22.06.2022 р.