



*До 30-річчя
Національної академії
правових наук України*

НАЦІОНАЛЬНА АКАДЕМІЯ ПРАВОВИХ НАУК УКРАЇНИ

ПРАВНИЧА НАУКА
ТА ЗАКОНОДАВСТВО
УКРАЇНИ: ЄВРОПЕЙСЬКИЙ
ВЕКТОР РОЗВИТКУ
В УМОВАХ ВОЄННОГО СТАНУ

Монографія



Харків
«Право»
2023

Редакційна колегія:

д-р юрид. наук, проф., акад. НАПрН України *В. А. Журавель* (співголова); д-р юрид. наук, проф., акад. НАПрН України *Н. С. Кузнецова* (співголова); д-р юрид. наук, проф., акад. НАПрН України *О. М. Бандурка*; д-р юрид. наук, проф., чл.-кор. НАПрН України *Ю. Г. Барабаш*; д-р юрид. наук, проф. *В. С. Батургарєєва*; д-р юрид. наук, проф., акад. НАПрН України *Ю. В. Баулін*; д-р юрид. наук, проф., акад. НАПрН України *Ю. П. Битяк*; д-р юрид. наук, проф., чл.-кор. НАПрН України *А. Б. Гриняк*; д-р юрид. наук, проф., чл.-кор. НАПрН України *О. О. Кот*; д-р юрид. наук, проф., акад. НАПрН України *О. Д. Крупчан*; д-р юрид. наук, проф. *В. М. Махінчук*; д-р юрид. наук, проф., акад. НАПрН України *Н. М. Оніщенко*; д-р юрид. наук, проф., акад. НАПрН України *В. Г. Пилипчук*; д-р юрид. наук, проф., чл.-кор. НАПрН України *С. Г. Серьогіна*; д-р юрид. наук, проф., акад. НАПрН України *О. В. Скрипнюк*

*Рекомендовано до друку президією
Національної академії правових наук України
(постанова № 133/5 від 29 вересня 2023 р.)*

П68 **Правнича наука та законодавство України: європейський вектор розвитку в умовах воєнного стану : монографія / редкол.: В. А. Журавель (співголова), Н. С. Кузнецова (співголова), О. М. Бандурка та ін. ; Нац. акад. прав. наук України. – Харків : Право, 2023. – 902, [2] с.**

ISBN 978-966-998-569-9

Монографію видано з нагоди 30-річчя з дня заснування Національної академії правових наук України. У роботі розглянуто стратегічні напрями розвитку української держави, правової науки, громадянського суспільства в період воєнного стану; теоретико-правові основи становлення і розвитку системи національної безпеки й оборони України; правові засади відновлення економіки України та відшкодування збитків, заподіяних державі, юридичним і фізичним особам, природним ресурсам; вектор європейської інтеграції як основний напрям розбудови українського законодавства; підстави і правові механізми притягнення осіб держави-агресора до кримінальної відповідальності за вчинення на території України воєнних злочинів.

Видання розраховане на парламентарів, посадових осіб органів державної влади, місцевого самоврядування та правопорядку, науковців, викладачів, аспірантів, студентів, а також усіх, хто цікавиться питаннями правової науки.

УДК 34(477)“36”+341.17(4)

ПЕРЕДМОВА

Національна академія правових наук України своє тридцятиріччя зустріла в умовах повномасштабної збройної агресії з боку російської федерації. Академія та її наукові установи не залишились осторонь тих викликів, які постали перед нашою державою та українським суспільством. Дійсно, війна як чинник неординарного характеру виявляється для будь-якого соціуму гуманітарною, соціальною, демографічною, екологічною катастрофою. Водночас війна – це не лише складні випробування, а й зростання почуття патріотизму та національної гідності, консолідації зусиль у протистоянні ворогу, нові завдання, зокрема й у правовій сфері. Тому весь науковий потенціал Академії першочергово зосереджений на вирішенні нагальних потреб, пов'язаних із війною.

Так, на сьогодні, як ніколи раніше, вельми актуальними постають питання збереження національного суверенітету, територіальної цілісності як запорок існування української державності. У цьому аспекті особливого значення набуває саме визначення правового змісту основ системи національної безпеки та оборони України, що базується на нормах міжнародного права, міжнародного гуманітарного права й права міжнародної безпеки. Слід визнати, що доктрина національної безпеки та оборони України проходить складний шлях становлення і розвитку в умовах формування парадигми сучасного права, на фоні викликів сьогодення, передусім пов'язаних із неспровокованим вторгненням російських військ на українську землю, чисельними порушеннями прав і свобод людини. Тому, без сумніву, формування і розвиток концепту національної безпеки та оборони України має відбуватися з урахуванням складної та різнобічної палітри теоретико-правових положень і практичних рекомендацій учених-правників, мати свою аксіологічну основу, де в центрі ціннісних орієнтирів пріоритетною ланкою визначається людина та її потреби.

Першочерговими завданнями Української держави в умовах повномасштабної російської агресії є відновлення суверенітету й територіальної цілісності України в межах її міжнародно визнаного державного кордону, збереження національного багатства, зокрема й людського капіталу, як запоруки існування нації, основ економічного, соціального, екологічного, науково-технічного прогресу, можливості створення високоякісних товарів і надання послуг.

Неспровоковане вторгнення російських військ на територію України, введення правового режиму воєнного стану кардинально змінили організацію та діяльність державних і самоврядних інституцій, зму-

сили переосмислити роль і значення місцевого самоврядування, патріотичних сил, волонтерського руху в цих екстраординарних умовах, коли на перший план вийшли проблеми забезпечення обороноздатності нашої держави й організація відсічі агресору. Ідеться, зокрема, про масове утворення добровольчих формувань територіальних громад, які призначені для участі в підготовці та виконанні завдань територіальної оборони в межах території відповідної громади. Варто наголосити й на стрімкому зростанні ролі інститутів громадянського суспільства та нагальній потребі належного впорядкування правових засад їх взаємодії з органами публічної влади в Україні.

Найбільш гостро в період дії воєнного стану постають питання забезпечення прав людини, оскільки в умовах війни дійсно мають місце реальні виклики та ризики для чинної системи їх охорони та захисту. З огляду на це постає завдання щодо адаптації нормативної та інституційної основи державного механізму забезпечення прав і свобод до воєнних реалій, пошуку нових дієвих форм і засобів його вдосконалення. Мовиться про дотримання балансу між інтересами національної безпеки й забезпеченням захисту прав і свобод осіб, які перебувають на тимчасово окупованих територіях або територіях, де тривають активні бойові дії, осіб, які виїхали з таких територій (внутрішньо переміщені особи, біженці), осіб, які перебувають у зоні ураження ворожих ракетних ударів. Більше того, обмеження основоположних прав і свобод людини в умовах воєнного стану мають відповідати принципам верховенства права, гуманізму та справедливості, міжнародним стандартам прав людини, практиці Європейського суду з прав людини, вимогам національного законодавства України, а також критеріям правомірності, легітимності, обґрунтованості, пропорційності та тимчасовості.

Повномасштабна агресія російської федерації проти України, введення режиму воєнного стану спричинили радикальні зміни й у структурі злочинності. Дійсно, кримінологи змушені констатувати, що в історії Української держави ще ніколи не було ситуації, коли в структурі злочинності воєнні злочини та злочини проти національної безпеки посідали б такі високі позиції. Масштаби злочинних діянь військовослужбовців країни-окупанта – це безпрецедентний виклик для всієї правової системи України, це чинник, що визначатиме вектор розвитку наук кримінально-правового циклу на десятиліття вперед. Тому перед ученими-правниками постають завдання щодо науково-правового забезпечення виявлення, документування та розслідування воєнних злочинів, злочину геноциду й злочинів проти людяності, скоєних військовослужбовцями російської федерації на території України, розробки дієвих механізмів притягнення до відповідальності вин-

них осіб, надання рекомендацій щодо діяльності Міжнародного кримінального суду та створення Спеціалізованого міжнародного трибуналу з цих питань.

Російська збройна агресія, яка охоплює значну частину території України, призводить до серйозної і масштабної шкоди довкіллю: знищуються ліси, морські екосистеми, забруднюються річки та ґрунти, гинуть флора і фауна.

Так, одним із найцинічніших екологічних злочинів російських окупантів в Україні став підрив конструкцій дамби Каховської гідроелектростанції. Трагедія несе величезний збиток для навколишнього середовища. Підрив дамби – це екологічний тероризм, найбільша техногенна катастрофа в Європі та Україні за останні десятиліття, черговий прояв геноциду росії проти українців. Такі жахливі терористичні дії з боку російської федерації призвели до гибелі цивільного населення, позбавлення питної води жителів на півдні Херсонщини та в Автономній Республіці Крим, а також знищення великої кількості населених пунктів. Дії російських терористів ще й несуть загрозу для Запорізької атомної електростанції.

Відсутність води в Каховському морі призведе до осушення полів півдня України з подальшим запустеленням. Десятки великих заводів змушені будуть припинити свою діяльність через відсутність достатньої кількості води й електроенергії для виробничих процесів. Південний регіон чекають важкі кліматичні умови, відсутність води та робочих місць.

Війна ще триває, але невдовзі буде наша перемога. Ми в цьому впевнені. Відтак важливого значення набувають завдання відновлення України від наслідків війни. Вирішення цих питань вимагає консолідованих дій усіх органів публічної влади, які мають здійснюватися цілеспрямовано та взаємоузгоджено. Саме для цього було створено Національну раду з відновлення України від наслідків війни, на яку покладено завдання розроблення заходів із післявоєнного відновлення та розвитку України, відновлення і розбудови інфраструктури територій держави, вжиття заходів із подолання соціально негативних явищ, що виникли внаслідок війни. Ці заходи державно-правової політики мають сприяти відновленню засад єдності територіального устрою України.

Також актуальними постають і проблеми щодо розробки правових засад і механізмів відшкодування шкоди, заподіяної російською агресією, правового забезпечення повоєнного відновлення економіки України. Перспективними напрямками слід вважати створення належної нормативної бази для реалізації проектів відродження української економіки, використання потенціалу публічно-правового партнерства, визначення економіко-правових детермінантів для формування спри-

ятливого інвестиційного клімату в Україні, розвитку цифрової економіки, впровадження сучасних дослідницьких інфраструктур. При цьому формування правових засад відновлення економіки України має відбуватися виключно через призму її інтеграції в європейський простір і адаптації національного законодавства до законодавства Європейського Союзу.

Ці та багато інших проблем стали предметом розгляду в пропонованій колективній монографії, підготовленій членами та співробітниками Національної академії правових наук України до свого тридцятиріччя. Ця монографія – це внесок вітчизняних учених-правників у розвиток правової системи України в нових, неординарних умовах військової агресії з боку російської федерації, де головними орієнтирами є збереження національного суверенітету та територіальної цілісності, продовження євроінтеграційного курсу, забезпечення принципу верховенства права та пріоритетності прав людини. Переконані, що теоретичні напрацювання та практичні рекомендації, подані науковцями в цій роботі, сприятимуть вирішенню проблемних правових питань, що виникають в умовах дії режиму воєнного стану, забезпеченню гармонізації законодавства України зі стандартами Європейського Союзу, створенню належних організаційно-правових засад для успішного повоєнного відновлення нашої держави.

Президія Національної академії правових наук України висловлює щиру вдячність усім науковцям, які долучилися до підготовки цієї колективної монографії, видання якої є свідченням високого наукового потенціалу Академії, здатності об'єднувати зусилля науковців-правників із різних куточків України задля вирішення актуальних і гострих для держави й українського суспільства проблем.

Упевнені, що ми спільними зусиллями маємо зробити все можливе, щоб росія повною мірою відповіла за воєнні злочини та злочини проти людяності, за ті звірства, які чинять її війська в Україні, щоб військові та політичні злочинці понесли повну відповідальність за страждання Українців і кожне забране життя, за ті руйнування, яких вони завдали на нашій землі.

Віримо у Збройні Сили України та нашу Перемогу!
Слава Україні!

Володимир ЖУРАВЕЛЬ,
*президент Національної академії правових наук України,
дійсний член (академік) НАПрН України*

РОЗДІЛ 1

СТРАТЕГІЧНІ НАПРЯМИ РОЗВИТКУ УКРАЇНСЬКОЇ ДЕРЖАВИ ТА ПРАВОВОЇ НАУКИ: ВИКЛИКИ СЬОГОДЕННЯ

1.1. РЕАЛІЗАЦІЯ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ У ПРАВОВІЙ СФЕРІ – ГОЛОВНЕ ЗАВДАННЯ ПРАВНИЧОЇ НАУКИ

Повномасштабна російська воєнна агресія проти України поставила перед Українським народом і Українською державою нові дуже складні завдання.

У сучасних умовах перебування України в стані війни значно актуалізується необхідність консолідації зусиль громадянського суспільства і держави у протидії жорсткому ворогу.

Громадянське суспільство України за роки незалежності не тільки сформувалось, але й значно «подорослішало». Особливо зрілість громадянського суспільства проявляється в критичні моменти історії. Так, у 2004–2005 рр. (період «Помаранчевої революції») громадянське суспільство продемонструвало свою згуртованість і відстояло право Українського народу на реалізацію вільного вибору в ході президентської виборчої компанії.

У 2013–2014 рр. громадянське суспільство України знову піднялося, і приводом для цього стало жорстоке побиття студентів, які публічно підтримали європейський вибір України.

Невиправдана жорстокість, проявлена представниками силових структур у придушенні беззахисних студентів, сколихнула всю Україну, значно розширивши «зону протесту». В кінцевому підсумку масові хвилювання, що охопили не тільки Київ, а практично всю країну, призвели до падіння злочинного режиму Президента Януковича.

Події, що відносяться до двох українських революцій, достатньо чітко демонструють, що громадянське суспільство у сучасних умовах формується і розвивається не тільки як співтовариство вільних індивідів, але і як суспільство, що ґрунтується на засадах справедливості і свободи.

З особливою силою роль і значення згуртованості громадянського суспільства в Україні проявилися в період відбиття збройної російської агресії, розпочатої у 2014 р. з незаконної анексії Криму і захоплення окремих територій Донецької та Луганської областей України.

Повномасштабна війна, розгорнута російською федерацією в лютому 2022 р., акумулювала механізми становлення і розвитку потужної

та узгодженої взаємодії публічної влади та інститутів громадянського суспільства.

У наукових дослідженнях, присвячених проблемам громадянського суспільства, наголошується, що воно як певна соціальна субстанція являє собою «об'єднання вільних індивідів та асоціацій громадян, що сформовані добровільно для забезпечення свободи та ініціативи особистості, прав, свобод та обов'язків людини і громадянина, задоволення інших загальних інтересів і яке завдяки приватній власності в економічній сфері, демократії у політичній, плюралізму у духовній, справедливості у правовій зумовлює існування в абсолютній більшості так званого середнього прошарку, який здатен підпорядкувати громадянському суспільству демократичну, правову, соціальну державу»¹.

Співвідношення громадянського суспільства і держави, діалектика цього співвідношення належать до найбільш гострих і проблемних питань, і це співвідношення за своїм змістом є доволі складним і суперечливим.

Громадянське суспільство як система, що здатна до саморозвитку, постійно перебуває під певним тиском із боку державної влади.

Водночас держава зацікавлена у вільному розвитку громадянського суспільства, оскільки воно є передумовою її власного розвитку.

Зрілість громадянського суспільства є однією з головних умов стабільності демократичного режиму.

Можна погодитися з тим, що в існуючих реаліях воєнного стану питання безпосереднього взаємозв'язку влади з народом набуває особливо значення. Сьогодні, коли наша держава зіткнулася з екзистенційною кризою та бореться за своє існування, а суспільство зазнає значущих трансформацій, набуває історичної свідомості, ми повинні швидко фіксувати та формалізувати як помилки, так і ефективні механізми цивілізованого суспільства. Розбудова активного громадянського суспільства може справити відчутний вплив на стійкість країни в умовах війни².

Держава реалізує свій вплив на розвиток громадянського суспільства через формування державної політики.

Низка нормативно-правових актів, прийнятих в Україні в період із 2005 р.³, визначила напрями та механізми взаємодії держави і громадянського суспільства.

¹ Колодій А. М. Громадянське суспільство: поняття, сутність та принципи. *Взаємодія громадянського суспільства, особи і держави: вектор удосконалення* : матеріали міжнар. наук.-практ. конф., м. Київ, 22 черв. 2021 р. Київ : Київ. регіон. центр НАПрН України ; Одеса : Гельветика, 2021. С. 11.

² Самородов А. С. Взаємодія центральних органів виконавчої влади та інститутів громадянського суспільства в умовах війни та післявоєнний час. *Правова система України в умовах воєнного стану*. Одеса : Гельветика, 2022. С. 31.

³ Концепція сприяння органами виконавчої влади розвитку громадянського суспільства, схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 21 листопада 2007 р. №1035-р; Стратегія державної політики сприяння розвитку громадянського

Зокрема, Указом Президента України від 7 вересня 2021 р. № 487/2021 була затверджена Національна стратегія сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2021–2026 роки¹.

У цьому документі зазначається, що партнерство між державою та громадянським суспільством є вагомим чинником реалізації демократичних цінностей, закріплених у Конституції України, зокрема щодо свободи й особистої недоторканності громадян, свободи слова і думки, свободи вираження поглядів і переконань, свободи світогляду і віросповідання, свободи об'єднання, участі громадян в управлінні державними справами.

Громадянське суспільство є виразником і захисником інтересів та прагнень різноманітних суспільних груп і громадян.

Ураховуючи роль громадянського суспільства в різних сферах суспільного життя, зокрема у сприянні відновленню територіальної цілісності та розбудові миру, створення сприятливих умов для його розвитку та налагодження взаємодії з його інститутами є важливим завданням органів державної влади й органів місцевого самоврядування.

Правове забезпечення ефективної взаємодії громадянського суспільства і держави передбачає належне урядування, у першу чергу на нормативному рівні, концептуальних засад правової і соціальної держави, прав людини, розвитку інститутів громадянського суспільства, формування відповідних політик держави.

Одним із найважливіших видів державної політики є правова політика, яка спрямована перш за все на формування напрямів удосконалення чинного законодавства.

Як відзначається в літературі, пріоритети політики – це визначальні напрямки, акценти, переваги в діяльності органів державної влади, які побудовані відповідно до її уявлень про ієрархію суспільних цінностей, що підлягають захисту і забезпеченню правом у першу чергу. За таких умов пріоритети правової політики можна розглядати як тактику, що створює сприятливі умови для реалізації державної правової політики, як вирішення нею тактичних (проміжних) завдань, спрямованих на досягнення стратегічних цілей.

З цих позицій стратегічний напрямок правової політики сьогодні – переведення суспільства за допомогою права в якісно інший стан – формування громадянського суспільства, правової держави, забезпечення їх стійкого поступового розвитку².

суспільства в Україні, затверджена Указом Президента України від 24 березня 2012 р. № 212/2012; Національна стратегія сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2016–2020 роки, затверджена Указом Президента України від 26 лютого 2016 р. № 68/2016.

¹ Національна стратегія сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2021–2026 роки : затв. Указом Президента України від 27.09.2021 № 487/2021. *Офіційний вісник України*. 2021. № 79. Ст. 4994.

² Див.: Железняк Н. А. Поняття державної правової політики та її загальна характеристика. *Наукові записки НаУКМА*. 2003. Т. 21 : Юридичні науки. С. 12.

Правова політика завжди передбачає реалізацію передусім інтересів держави, а через державу – інтересів суспільства, його громадян. Зміцнення державності, про що сьогодні багато говорять і пишуть, передбачає в першу чергу зміцнення її правових засад.

Питання формування ефективної правової політики є спільним завданням і державних інституцій, і структур громадянського суспільства.

Право у своїй сукупності є складною і багаторівневою системою наукових знань, навичок та вмінь, яка має три основні рівні: математику права, філософію права і політику права. Рівень політики права є найскладнішим, він має бути спрямований на вибір тієї моделі права, яка найбільш повно відповідає політичним, економічним і соціальним реаліям, а також визначення її структури, елементів та етапів упровадження¹.

Як вірно зазначає Л. А. Музика, «правова політика являє собою особливий політико-правовий феномен, вона виникає у сфері права, є видом державної політики та потребує впорядкування публічною владою»².

Сучасна наука є важливим інструментом розвитку суспільства. Юридичну науку можна розглядати в такому контексті як інструмент розвитку і функціонування правової держави, формування зв'язків між державою і громадянським суспільством.

Правова наука спрямована на дослідження закономірностей виникнення, функціонування та розвитку правових явищ. Саме ці процеси і становлять об'єкт правової науки.

Як уже зазначалося, сучасний період розвитку Української держави є водночас і трагічним, і надзвичайно перспективним. Війна гострим лезом пройшла по мільйонах життів українців, принесла їм горе втрат, позбавила можливості радіти простим речам – мирному небу над головою, дитячому сміху, натхненній праці, чарівній українській природі...

Натомість необхідність відстоювати рідну землю, захищати близьких від ворожої навали, протидіяти нелюдській жорстокості тих, хто донедавна вважався «братським народом», об'єднали всі демократичні сили світу, зцементували волю всього Українського народу в боротьбі за незалежність, як ніколи до цього зміцнили в душі кожного українця почуття патріотизму, національної гідності, віри в перемогу над лютим ворогом і оптимістичне налаштування на відновлення Української держави та її економіки на новому, європейському рівні.

Ці нові реалії, які характеризують українське сьогодні, істотно впливають на напрями сучасної правової політики України і завдання української правничої науки в контексті забезпечення її реалізації.

Зважаючи на події в Україні, на шляху до нових демократичних змін стрімко зростає роль інститутів громадянського суспільства. У лі-

¹ Стефанчук Р. Шляхи реформування цивільного законодавства: погляд на Захід та Схід. *Право України*. 2009. №8. С. 53.

² Музика Л. А. Концепція цивільно-правової політики України : монографія. Київ : Паливода А. В., 2020. С. 41.

тературі справедливо відзначається, що хоча в сучасних умовах взаємодія громадянського суспільства й органів публічної влади є доволі консолідованою, що віддзеркалює певний баланс інтересів, що сприяє розвитку та солідаризації суспільства, залишається проблемою належає впорядкування правових засад взаємодії громадянського суспільства й органів публічної влади в Україні.

У період воєнного стану ця взаємодія характеризується новими тенденціями. Пріоритетного значення набувають дослідження тих інститутів громадянського суспільства і держави, які розширюють зону свого впливу в період воєнного стану.

Перш за все відзначається надзвичайне зростання соціальної активності волонтерського руху.

Як свідчить статистика, війна об'єднала всі демократичні сили суспільства. Понад 98 % інститутів громадянського суспільства, які функціонують у територіальній громаді Києва, почали співпрацювати. Соціологічні дослідження, що проводилися в червні – липні 2022 р., свідчать про високі адаптивні спроможності інститутів громадянського суспільства.

Директор департаменту суспільних комунікацій Київської міської державної адміністрації Роман Лелюк зазначив, що 69,5% працюючих у Києві інститутів громадянського суспільства не побоюлися продовжувати свою діяльність під час повномасштабного вторгнення, навіть більше, більшість із них значно розширили географію своєї діяльності, третина цих утворень сконцентрувала свої зусилля на допомозі військовим і постраждалим від війни¹.

У зв'язку з неспровокованим повномасштабним російським вторгненням проявилися нові правові проблеми, які потребують детального дослідження.

До них належать: розширення правового статусу і напрямів діяльності іноземних громадянських організацій, регламентація участі іноземних громадян у захисті територіальної цілісності України, надання громадським організаціям більших можливостей надавати воєнну та гуманітарну допомогу Збройним Силам України (ЗСУ) і Силам територіальної оборони, можливостей створення іноземцями професійних спілок тощо².

Потребує детального аналізу дослідження активізації волонтерського руху, нормативно-правове закріплення основних засад його функціонування.

¹ Катаєва М. Війна об'єднала: понад 98% інститутів громадянського суспільства Києва почали співпрацювати. *Вечірній Київ* : вебсайт. 03.11.2022. URL: <https://vechirniy.kyiv.ua/news/73744/>.

² Ковальчук С., Пивовар М. Напрями реформування громадянського суспільства та органів публічної влади в умовах війни в Україні. *Аналітично-порівняльне правознавство*. 2022. № 1. С. 174. DOI: <https://doi.org/10.24144/2788-6018.2022.01.32>.

У цілому проблема громадянського суспільства, його місце і роль у сучасних суспільних процесах, подальша інституалізація, формування засад громадського контролю мають бути в центрі уваги академічної правничої спільноти. Особливо слід відзначити необхідність глибокого проникнення в сутність тих проблем, які натеper є ключовими для забезпечення ефективної взаємодії між інститутами громадянського суспільства й органами державної влади. Через проведення спільних науково-практичних заходів з інститутами громадянського суспільства, забезпечення комплексного міжгалузевого аналізу поточних проблем функціонування громадянського суспільства в умовах воєнного стану, опрацювання конкретних рекомендацій, спрямованих на забезпечення активної ролі інститутів громадянського суспільства у правотворчій і правозастосовчій діяльності Української держави.

При здійсненні цих досліджень науковці мають відмовитися від формального, подекуди «затеоретизованого» підходу до аналізу проблеми громадянського суспільства, зосередитися на тих практично важливих питаннях, які можуть істотно підвищити дієвість впливу громадянського суспільства на перебіг подій в Україні в умовах повномасштабної війни проти російської федерації.

Мужність Українського народу в боротьбі за свою незалежність викликає неабияке захоплення та підтримку від міжнародної спільноти.

За період від початку російського вторгнення увесь демократичний світ консолідувався навколо ідеї надання військової, фінансової, гуманітарної та іншої допомоги Україні для ведення нею справедливої війни проти окупантів.

У червні 2022 р. Україна отримала статус кандидата на вступ до Європейського Союзу (ЄС), а Угода про асоціацію між Україною та ЄС, яка почала реалізовуватися з 2014 р., була доповнена положенням про майбутнє членство в ЄС. Таке рішення стало проявом солідарності з Україною в її боротьбі за європейські цінності та державний суверенітет.

Водночас процес наближення до вступу кандидата є непростим і передбачає реалізацію певних умов, що були визначені на засіданні Європейської Ради в Копенгагені, яке відбулося 21–22 червня 1993 р. і умовно отримали назву «копенгагенських критеріїв».

Ці критерії в цілому охоплюють три групи зобов'язань: політичні (1): стабільність установ, які гарантують демократію, верховенство права, дотримання прав людини та захист прав меншин; економічні (2): функціонуюча ринкова економіка, яка буде конкурентоздатною на ринку ЄС; «членські» (3): здатність взяти на себе зобов'язання стосовно членства, зокрема і щодо дотримання цілей політичного, економічного та монетарного союзу.

Оскільки, як бачимо, копенгагенські критерії не спираються на певні вимірювані показники і в цілому є оціночними за своїм характером

(«стабільні інституції», «конкурентоздатна економіка на ринку ЄС» тощо), дуже важливий процес оцінки прогресу держави-кандидата у виконанні (досягненні) копенгагенських критеріїв.

Так, дослідники зазначають, що Європейська комісія розробила Оновлену методологію розширення, щоб краще оцінювати відповідність країни цим критеріям і дозволити країні-апліканти бути максимально підготовленою. Процес вступу розбитий на 35 розділів і шість кластерів, і для кожного розділу існують умови для відкриття та закриття переговорів, які визначають стан відповідності критеріям.

Враховуючи надзвичайну актуальність і важливість євроінтеграційного напрямку розвитку України, усі питання, пов'язані з його реалізацією, не можна розглядати інакше, як пріоритетні.

Європейський вектор розвитку українського права передбачає процес адаптації законодавства до законодавства ЄС шляхом приведення законів України та інших нормативно-правових-актів України у відповідність з АС (*acquis communautaire*).

Acquis communautaire – це правова система Європейського Союзу, яка включає акти, законодавства, політичні документи та практики їх застосування, які є чинними в ЄС.

Оскільки впровадження *Acquis communautaire* в національні правові системи є необхідною умовою завершення процесу приєднання країни до Європейського Союзу, проведення дослідження АС не епізодично, а на постійній основі є важливим завданням української правничої науки в контексті забезпечення ефективного процесу адаптації законодавства України до законодавства ЄС.

За таких умов право Європейського Союзу, як відповідна модель розвитку національного законодавства країн-учасниць і країн – кандидатів на вступ до ЄС, повинне стати пріоритетним об'єктом правових досліджень як на загальному рівні – система, принципи, механізми наближення, співвідношення форм (адаптація, апроксимація, гармонізація та ін.), так і з позицій конкретних напрямів наближення змісту правових приписів різних галузей права (приватного і публічного), з визначенням відповідних механізмів, способів, іманентних особливостей суспільних відносин, які є предметом їх правового регулювання.

Acquis communautaire є доволі динамічним утворенням, яке постійно розвивається в напрямі розширення та поглиблення відповідних регуляторних конструкцій.

АС складається близько з 20 тис. актів. Це всі установчі договори, практика Європейського суду з прав людини (ЄСПЛ), загальні принципи і доктрини права ЄС, міжнародні угоди, м'яке право (*soft law*) ЄС.

Натепер з'ясування змісту права ЄС має не тільки інформаційно-ознайомче значення. У зв'язку з наданням 23 червня 2022 р. Україні статусу кандидата на вступ до ЄС необхідно провести ґрунтовну роботу щодо визначення відповідності законодавства України основним засадам права ЄС. Ці дослідження мають проводитися науковцями

разом із провідними фахівцями відповідних міністерств і відомств із метою встановлення відповідності нормативно-правових актів національного характеру європейським аналогам.

Здійснення постійного наукового моніторингу АС, проведення наукової експертизи з метою встановлення відповідності (або невідповідності) актів чинного законодавства України праву ЄС, відпрацювання рекомендацій для відповідних державних органів, для парламентських структур – це можна розглядати як напрями наукового забезпечення євроінтеграційного розвитку законодавства України, яке, безумовно, сприятиме більш ефективному і повноцінному виконанню зобов'язань України, зумовлених статусом країни – кандидата на вступ до ЄС.

Реалізація євроінтеграційного вектора розвитку українського законодавства в цілому спрямована на підняття якості вітчизняної правової системи, і зокрема якості конкретних нормативно-правових актів.

Забезпечення єдності і сталості правової політики тісно пов'язане з необхідністю (а можливо, навіть визначає її) системного оновлення вітчизняного правового масиву на основі формування наукової концепції розвитку галузевого законодавства: конституційного, фінансового, бюджетного, податкового, адміністративного та адміністративно-процесуального, кримінального та кримінально-процесуального, законодавства приватно-правового спрямування (цивільного, сімейного, трудового), екологічного, земельного, природоресурсного тощо.

Саме правнича наука має запропонувати суспільству сучасну логістику розвитку законодавства з урахуванням здобутків загальної теорії нормотворення.

Важливу роль у підвищенні якості українського законодавства має відіграти впорядкування правотворчої діяльності, чому присвячений Закон України «Про правотворчу діяльність», прийнятий Верховною Радою України 24 серпня 2023 р.

Він передбачає запровадження механізму юридичного прогнозування правотворчої діяльності, що включає визначення тенденцій розвитку сучасної правової системи; соціальних потреб, публічних інтересів і суспільних відносин, які потребують врегулювання шляхом правотворчої діяльності; перспективних форм і методів правового регулювання суспільних відносин та інших чинників, що впливають на системний і логічний розвиток законодавства.

Цим законом передбачається розробка Наукової концепції розвитку законодавства України – документа, у якому на емпіричній основі здійснюється системне передбачення розвитку законодавства України, його окремих галузей, сфер і напрямів.

Підготовкою такої концепції будуть займатися провідні вітчизняні правознавці, які представлятимуть найкращі наукові установи та наукові центри.

Вбачається, що вже зараз наукові дослідження правового характеру повинні враховувати необхідність здійснення функції юридичного прогнозування і розробку Наукової концепції розвитку законодавства України.

Неспровокована воєнна агресія російської федерації проти України призвела до руйнації української економіки: знищення об'єктів критичної інфраструктури, замінування значної кількості родючих земель, вивезення цінного устаткування з окупованих територій, вчинення інших злочинних дій, спрямованих на заподіяння шкоди українським фізичним і юридичним особам, державі, природному середовищу.

Хоча війна триває, щодня забираючи життя українських військовослужбовців і цивільного населення, наносячи непоправну шкоду економічному комплексу України, уже сьогодні на порядок денний поставлено питання про відновлення України, причому йдеться про істотну модернізацію економіки України відповідно до сучасних вимог суспільного розвитку.

Беззаперечно, що відновлення-модернізація економічного потенціалу України вимагає залучення надзвичайно великих фінансових ресурсів, яких Україна не має. Для залучення коштів з метою відновлення України було проведено міжнародну конференцію в Лугано, де було презентовано проєкт Плану відновлення, підготовлений Національною радою з відновлення, створеною у квітні 2023 р. указом Президента України. До складу Ради входили 24 робочі групи, у межах яких – фахові експерти, загальна кількість яких склала 2 500 осіб, що забезпечило проєкту загальнонаціональний характер.

Проєкт як основу відновлення розглядає передусім зміцнення інституційної спроможності, яке передбачає в тому числі низку заходів у сфері правової політики: впровадження законодавства щодо Вищої кваліфікаційної комісії суддів України та Вищої ради правосуддя; оновлення корпоративного законодавства (розширення повноважень наглядових рад, призначення голови правління, затвердження фінансового плану та ін.). Також передбачено завершення перезапуску антикорупційної системи (Спеціалізованої антикорупційної прокуратури, Національного антикорупційного бюро України); зміцнення інституційної спроможності української державної служби з метою імплементації стандартів *acquis communautaire*; інформатизацію та діджиталізацію підтримки розробки політики.

За наслідками обговорення проєкту, презентованого Урядом України, учасники конференції затвердили головні принципи: 1) партнерство (Україна буде очолювати процес відновлення, втілювати його разом із міжнародними партнерами; 2) спрямованість на реформи; 3) прозорість, підзвітність, верховенство права; 4) демократична участь; 5) залучення багатьох стейкхолдерів; 6) гендерна рівність та інклюзія; 7) сталий розвиток.

Уряд України оцінив план відновлення сумою 750 млрд дол.

Цікаво, що Єврокомісією в травні був представлений власний план стратегічної концепції післявоєнної відбудови України.

Хоча обидва проєкти є альтернативним баченням шляхів післявоєнного відновлення України, навряд чи можна їх кваліфікувати як конкуруючі. Радше їх слід розглядати як базу для створення єдиної загальної концепції.

Процес відновлення України з істотною складовою модернізації має значний сегмент правових проблем, які потребують ґрунтового наукового аналізу й відповідного обґрунтування.

У червні 2023 р. в Лондоні на міжнародній конференції було продовжено обговорення проблем відновлення України. Метою цієї конференції було забезпечення швидкого відновлення України, залучення значних приватних інвестицій, долучення міжнародних донорів до розвитку регіонів, особливо постраждалих від бойових дій.

Першочерговими і пріоритетними напрямками відновлення мають стати об'єкти критичної інфраструктури, житло, а також важливі соціальні і транспортні об'єкти. Створення належної нормативної основи для реалізації проєктів відновлення української економіки слід розглядати важливим напрямом правової політики і актуальним завданням вітчизняної правової науки.

Саме ця проблематика має зайняти чільне місце у фундаментальних дослідженнях наукових установ, особливо за умов, що їх фінансування здійснюється за рахунок коштів державного бюджету.

Проблеми післявоєнного відновлення України тісно пов'язані із забезпеченням відшкодування шкоди, заподіяної злочинними діями російської федерації, яка розв'язала воєнну агресію проти України, – шкоди українським фізичним і юридичним особам, Українській державі, її природним ресурсам.

Кошти, одержані Україною як компенсація за заподіяну шкоду, будуть використані як належні фінансові ресурси для відновлення економіки України разом з іноземними інвестиціями та міжнародною фінансовою допомогою.

Водночас формування механізмів відшкодування заподіяної військовою агресією шкоди потребує фундаментального наукового осмислення та обґрунтування; розробки пропозицій та рекомендацій щодо нормативного впорядкування цієї проблеми на національному і міжнародному рівнях.

Від початку повномасштабної російської воєнної агресії проти України окупанти систематично вчиняють злочини, які вражають своєю жорстокістю весь світ і загрожують усьому світопорядку.

Буча, Ірпінь, Бородянка, Маріуполь – перелік українських міст і містечок, назви яких сьогодні знають у всіх куточках нашої планети, можна значно продовжити. Вони є підтвердженням масових злочинів, учинених рашистськими нелюдями на території України. Водночас

характер цих злочинних дій потребує точної юридичної кваліфікації – воєнні злочини, злочини проти людяності, злочини геноциду, злочини агресії, злочини екоциду.

Дотепер у нашій правовій доктрині бракує серйозних наукових досліджень, предметом яких є ці злочинні дії.

Ці злочини не мають строку давності та є об'єктом універсальної юрисдикції, що робить їх надзвичайно актуальними для українських правників.

Кожен, хто причетний як до планування та організації злочинів, так і до їх безпосереднього вчинення, має бути притягнений до суворого та справедливого покарання.

Важливим питанням для дослідження є визначення можливого юрисдикційного органу, який може розглядати відповідні справи і постановляти легітимні рішення.

У вирішенні цієї проблеми науковий аналіз має спиратися на результати міжнародної співпраці Міністерства юстиції України, Офісу Генерального прокурора України, Міністерства закордонних справ України з міжнародними інституціями, які спеціалізуються на вирішенні таких конфліктів.

У період воєнного стану відбуваються істотні зміни у визначенні функцій і першочергових завдань у діяльності різних установ та інституцій; наукові установи не є винятком. Усе, що досліджується в межах здійснення основної діяльності наукових установ, має бути спрямоване на наближення перемоги над російським агресором, відновлення миру на українських землях, звільнення їх від окупантів, зміцнення української державності. Усе це прийнято називати «науковим фронтом». Пріоритетного характеру набувають наукові дослідження, спрямовані на правове забезпечення діяльності органів державної влади, які виконують функції, безпосередньо пов'язані з наближенням перемоги ЗСУ на фронті, реалізацією євроінтеграційного вектора розвитку українського законодавства, післявоєнного відновлення України, притягнення до відповідальності винних у вчиненні злочинів проти людства, воєнних злочинів, злочинів геноциду й ін., відшкодуванням шкоди, заподіяної українським фізичним і юридичним особам, Українській державі, її природним ресурсам.

Цей прикладний аспект наукових досліджень не виключає необхідність поглиблення методологічного арсеналу української правової науки, який виявився допоки недостатнім для адекватного реагування на сучасні суспільні виклики, зумовлені періодом воєнного стану¹.

Поєднання загальнотеоретичних і прикладних напрямів у наукових дослідженнях правового спрямування має забезпечити ефективну реалізацію державної політики у правовій сфері.

¹ Див.: Луць Л. Сучасна українська правова наука: деякі проблеми та перспективи. *Історико-правовий часопис*. 2016. №2 (8). С. 21.

1.2. ПРАВНИЧА НАУКА УКРАЇНИ В УМОВАХ ВОЄННОГО СТАНУ

Україна живе в складний історичний період, у період військової агресії, розпочатої російською федерацією проти України у 2014 р. Війна росії проти України показала, що система колективної безпеки виявилась нездатною запобігти агресії, а принципи міжнародного права для країни-агресора не діють. Вся система міжнародного права охоплена глибокою кризою, міжнародні організації виявились неготовими до подібних викликів. Міжнародний правопорядок, узгоджений Організацією Об'єднаних Націй після Другої світової війни та неодноразово декларований міжнародною спільнотою, грубо порушений країною – членом Ради Безпеки ООН – росією, на якій лежить особлива відповідальність за підтримку й забезпечення миру і стабільності на Землі.

Напад росії на Україну 24 лютого 2022 р. спричинив загострення небезпеки не тільки для України як незалежної, суверенної і демократичної держави, а створив небезпечні умови для всього цивілізованого світу.

Україні випало не тільки захищати власну територію і незалежність від військового вторгнення росії, а й захищати справедливість, демократію, безпеку Європи та норми міжнародних відносин.

Вірломне, повномасштабне вторгнення росії на українські землі зумовило введення в Україні воєнного стану, передбаченого Законом України «Про правовий режим воєнного стану»¹, який визначив воєнний стан як особливий правовий режим, порядок його введення та скасування, правові засади діяльності органів державної влади, військового командування, військових адміністрацій, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ і організацій в умовах воєнного стану, гарантії прав і свобод людини і громадянина та прав і законних інтересів юридичних осіб.

Правовою основою введення воєнного стану є Конституція України, Закон України «Про правовий режим воєнного стану» й укази Президента України про введення воєнного стану в Україні або в окремих її місцевостях, затверджені Верховною Радою України.

В умовах воєнного стану дотримання та виконання норм і положень Конституції України як Основного Закону держави має певні особливості, які «безпосередньо впливають на зміст та функціонування системи конституціоналізму та відповідно змінюють його парадигму, що потребує науково-праксеологічного дослідження для визначення

¹ Про правовий режим воєнного стану : Закон України від 12.05.2015 № 389-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2015. №28. Ст. 250.

та розв'язання проблемних завдань, що стоять на часі перед українським суспільством та державою»¹.

Воєнний стан унеможлиблює забезпечення конституційних прав і свобод усіх громадян України і по всій території України в силу того, що частина населення виїхала за межі України, частина території опинилась у тимчасовій окупації, законом введено також тимчасові обмеження певних прав і свобод, передбачених Конституцією, зумовлені впровадження правового режиму воєнного стану. В умовах воєнного стану конституціоналізм України зазнав певних модифікацій, які потребують наукового аналізу, враховуючи зміни нормативної основи системи конституціоналізму при незмінності Конституції України.

Зміни функціонального механізму конституціоналізму мають своє місце в системі та функціональному механізмі органів державної влади й органів місцевого самоврядування, у тимчасовому обмеженні прав і свобод людини, у визначенні переліку основоположних (конституційних) прав і свобод людини і громадянина, що не можуть бути обмежені, у застосуванні особливих (надзвичайних) організаційно-правових засобів для забезпечення, захисту й охорони прав людини в умовах воєнного стану.

Правовий режим воєнного стану в Україні зумовив виникнення низки проблемних питань функціонування правничої науки в Україні в умовах війни.

Найбільш актуальним для юридичної науки в умовах воєнного стану є обґрунтування концепції державного суверенітету, підтвердження тисячолітньої традиції українського державотворення в аспекті російської агресії і антиісторичних заяв російських керівників і «науковців» про те, що українського народу як такого немає, а Україна як держава не має історичних коренів і позбавлена перспектив на існування. Особливої уваги заслуговують дослідження взаємодії органів державної влади, місцевого самоврядування та інститутів громадянського суспільства як в умовах воєнного стану, так і в повоєнний час, вироблення пропозицій щодо вдосконалення правового регулювання взаємодії держави і суспільства в конкретних формах і методах з метою зміцнення єдності всього Українського народу.

У 27-му річницю Конституції України Президент України Володимир Зеленський запропонував до обговорення орієнтири майбутньої Української доктрини.

Як гарант додержання Конституції України Президент запропонував для початку загальнонаціональної дискусії про Українську доктрину 5 основних орієнтирів:

¹ Крусян А. Р. Сучасний український конституціоналізм в умовах воєнного стану. *Експерт: парадигми юридичних наук і державного управління*. 2022. № 3 (21). С. 14. DOI: [https://doi.org/10.32689/2617-9660-2022-3\(21\)-12-22](https://doi.org/10.32689/2617-9660-2022-3(21)-12-22).

- перший – філософія нашої перемоги;
- другий – глобальність української безпеки;
- третій – політика героїв;
- четвертий – політика справедливості;
- п'ятий – трансформація за 10 років (нова зовнішня політика, економіка, відносини між державою і суспільством, розвиток територій, освіта і наука, культура, рівень безпеки і свободи в Україні).

Українська доктрина, яку пропонує Президент України, в усіх її аспектах має бути обґрунтована правничою наукою. На думку Президента, така доктрина має відповідати на всі фундаментальні питання майбутнього розвитку України. Правнича наука має розробити рекомендації і пропозиції з питань правового регулювання реалізації окремих положень Української доктрини.

Слід мати на увазі: якщо Доктрину затверджуватиме Рада національної безпеки і оборони України (РНБО України), яка є не представницьким, а консультативно-дорадчим органом, то це зменшить її легітимність. Логічно було б, щоб Українська доктрина пройшла обговорення на рівні Верховної Ради України, щоб вона була прийнята парламентом – єдиним законодавчим органом в Україні. У такому разі рівень легітимності Української доктрини буде набагато вищий, і «вона дійсно стане тим документом, який поряд з нашим Основним законом – Конституцією – буде визначати наше життя на найближчі 5–10 років»¹.

Введення в Україні воєнного стану, викликаного військовим вторгненням росії на територію України, спричинило зміни в усіх сферах суспільного життя, насамперед у сферах національної безпеки і оборони, економіки, освіти і науки, культури, охорони здоров'я, підприємницької діяльності і бізнесу, захисту прав і свобод людини, міжнародних відносин.

Одна з основних проблем правотворчості в умовах воєнного стану зумовлена тим, що хоча і тимчасово і тільки в порядку дії правового режиму воєнного стану, обмежено окремі конституційні права і свободи людини і громадянина, введено тимчасові обмеження прав і законних інтересів юридичних осіб у межах і в обсязі, необхідних для забезпечення можливості запровадження та реалізації заходів правового режиму воєнного стану.

Умови воєнного стану передбачають надання відповідним органам державної влади, військовому командуванню та органам місцевого самоврядування необхідних повноважень для відвернення загрози і забезпечення національної безпеки, подолання військові агресії росії та звільнення тимчасово окупованих територій України.

¹ Ліскович М., Рабченюк М. Доктрина України-переможниці: яскраво і вчасно. URL: <https://www.ukrinform.ua/rubric-ato/3729669-doktrina-ukrainiperemoznici-ask-ravo-i-vcasno.html>. (Цитата належить І. Рейтеровичу).

Введення воєнного стану пропонується Радою національної безпеки і оборони України, погоджується Президентом України і затверджується рішенням Верховної Ради України.

Вночі 24 лютого 2022 р. росія розпочала повномасштабну війну проти України з метою знищення українського суверенітету, незалежності та територіальної недоторканності.

Президент України Володимир Зеленський на підставі пропозицій РНБО України відповідно до п. 20 частини першої ст. 106 Конституції України, Закону України «Про правовий режим воєнного стану»¹ постановив ввести в Україні воєнний стан строком на 30 діб. Указ Президента України «Про введення воєнного стану в Україні» був підтриманий 300 народними депутатами України.

Воєнний стан в Україні у зв'язку з тривалою агресією російської федерації неодноразово продовжувався відповідними указами Президента з наступним схваленням парламентом.

Воєнний стан спрямований на консолідацію всіх державних ресурсів – воєнних, людських, матеріальних, моральних, фінансових, економічних, політичних – на оборону країни, на відсіч злочинних намірів країни-агресора.

Впровадження правового режиму воєнного стану на всій території України породило низку проблемних питань для всіх галузей права й суб'єктів права, зокрема для органів влади, органів місцевого самоврядування, військовим органам, бізнесу і підприємництву, для науковців, працівників правоохоронних органів і правозахисних організацій, об'єднань громадян, які потребують науково-практичних досліджень.

Росія своїми діями на території України вчинила десятки тисяч воєнних злочинів, спричинила багатомільярдні збитки економіці і довкіллю, завдала матеріальної і моральної шкоди мільйонам українців.

Постає нагальне питання щодо форми міжнародного судового органу (трибуналу), а також форм і способів притягнення російської федерації як країни-агресора до відповідальності за вчинені воєнні злочини на території України. Необхідно вивчити й узагальнити досвід діяльності міжнародних судових органів (трибуналів), створених свого часу для притягнення до кримінальної відповідальності державних і військових діячів за воєнні злочини (міжнародних трибуналів щодо воєнних злочинів у Руанді та колишній Югославії, Нюрберзького трибуналу), і розробити пропозиції щодо принципів, повноважень, функцій, статусу майбутнього міжнародного суду (трибуналу) для притягнення військово-політичного керівництва країни-агресора до юридичної відповідальності.

¹ Про правовий режим воєнного стану : Закон України від 12.05.2015 № 389-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2015. №28. Ст. 250.

Поряд із проблемою притягнення до відповідальності військово-політичного керівництва росії за вчинення воєнних злочинів постає питання про відшкодування Україні шкоди, завданої російською федерацією. Вченим-юристам необхідно комплексно проаналізувати національне законодавство, міжнародно-правові документи, підготувати пропозиції щодо організації міжнародного судового органу з питань репарацій (відшкодування шкоди) Україні внаслідок військової агресії російської федерації. Правнична наука має визначити юрисдикцію такого судового органу на правовідносини, які виникли у зв'язку з агресією росії проти України, передбачити повноваження такого міжнародного суду стосовно стягнення збитків від агресії.

Потрібна невідкладна додаткова наукова розробка пропозицій з питань застосування в умовах воєнного стану норм міжнародного гуманітарного права, норм Римського статуту, інших міжнародних правових актів; також необхідно з'ясувати особливості застосування норм міжнародного гуманітарного права в ході гібридної війни, коли росія веде проти України інформаційну, економічну, біологічну й енергетичну війни та здійснює інші види агресивних дій проти України, що вимагає внесення подальших змін до чинного законодавства України.

Потребує також удосконалення правове регулювання статусу біженців, вимушених переселенців, депортованих осіб, перш за все дітей, зокрема дітей-сиріт і напівсиріт.

Правнична наука в умовах воєнного стану має приділити особливу увагу механізму забезпечення і реалізації правового статусу військово-вослужбовців, інших учасників бойових дій, ветеранів та інвалідів війни, членів їх сімей, сімей загиблих воїнів та безвісти зниклих.

Новим викликом для української юридичної практики і науки є інститут військовополонених і захоплених цивільних осіб, що зумовлює гостру потребу в дослідженнях законодавства України, яке регулює питання статусу і прав не тільки військовополонених, а й цивільних осіб, захоплених агресором як заручників, як полонених або в порядку репресій. Необхідно дослідити відповідність українського законодавства нормам міжнародного гуманітарного права, розробити пропозиції з приведення норм законодавства України у відповідність до вимог міжнародного гуманітарного права з питань реалізації правового статусу військовополонених і цивільних осіб, захоплених агресором.

Ученим-юристам необхідно доопрацювати правовий механізм документування воєнних злочинів, учинених росією на території України, розробити пропозиції до кримінального процесуального та кримінального законодавства України з метою імплементації норм міжнародного гуманітарного права, норм міжнародно-правових актів із захисту прав і свобод людини, Римського статуту, практики Європейського суду з прав людини.

Війна завдала шкоди життю і здоров'ю мільйонам жителів України, майну фізичних і юридичних осіб, різним суб'єктам господарювання. Українське цивільне й господарське законодавство приймалося в мирний час і розраховане на мирні умови існування людини і функціонування бізнесу. В умовах воєнного стану необхідно удосконалити правовий механізм відшкодування шкоди, завданої країною-агресором життю та здоров'ю фізичних осіб, майну юридичних осіб (суб'єктам господарювання) з урахуванням рішень ЄСПЛ, інших міжнародних судових інстанцій.

Величезних збитків російська федерація завдала довікілью України, обсяги шкоди обраховуються в трильйонах гривень. Руйнування дамби Каховської ГЕС, руйнування Оскільського водосховища на Харківщині, залишення м. Миколаєва без води на тривалий час у результаті ракетного обстрілу ворогами цивільної інфраструктури міста, знищення водогонів і електромереж та інші воєнні злочини проти довікільля мають характер екоциду.

Попри масові знищення та пошкодження і забруднення країною-агресором української екосистеми кримінально-правовий захист довікільля правоохоронні органи належним чином не здійснюють.

У розділі VIII «Кримінальні правопорушення проти довікільля» Кримінального кодексу України (ст. 236–254) не передбачено відповідальності за пошкодження ґрунтового покриву, замінування, знищення захисних споруд (дамб, гребель тощо) та інші посягання на довікільля України, які мають характер воєнних злочинів.

Водночас у ст. 441 КК України передбачено кримінальну відповідальність за екоцид – масове знищення рослинного та тваринного світу, отруєння атмосфери або водних ресурсів, а також вчинення інших дій, що можуть спричинити екологічну катастрофу. Ми всі є очевидцями саме таких дій росії, які необхідно оцінювати як екоцид, але за вчинення екоциду за весь період війни в судах не винесено жодного вироку.

Правнича наука має з'ясувати, чому законодавство із захисту довікільля не використовується повною мірою, запропонувати юрисдикцію подання позову щодо відшкодування збитків, завданих довікільлю, уточнити поняття і зміст екоциду, відійти від загальної оціночної термінології на кшталт «масове знищення», «отруєння атмосфери або водних ресурсів», «екологічна катастрофа», конкретизувати ознаки цього особливо тяжкого злочину проти миру, безпеки людства та міжнародного правопорядку. Необхідно пропонувати зміни Римського статуту й готувати звернення в Міжнародний кримінальний суд із позовом про відшкодування збитків за екоцид.

Президент України Володимир Зеленський, виступаючи на саміті G20, представив українську Формулу миру з 10 пунктів, одним із яких

є потреба негайно захисти природу України та зупинити екоцид. Водночас у Європейській комісії заявили, що росія має виплатити Україні репарації за екоцид, і закликали продовжувати фіксувати російські злочини проти довкілля¹.

Правнича наука має бачити свої програмні завдання в обґрунтуванні ролі України як лідера миротворчих зусиль, яка переслідує мету закінчити війну справедливо на основі Статуту ООН і міжнародного права, на забезпеченні національної безпеки України.

Президент Зеленський зазначив, що «Україна запропонувала Формулу миру – єдиний всеохопний і чесний план подолання як самої російської агресії, так і її наслідків. Зміст пунктів Формули миру та загалом Формула відповідають нормам Статуту ООН і підтримані Генеральною Асамблеєю ООН. Більш як у 25 міжнародних документах задекларована підтримка Формули миру, зокрема, в заявах і деклараціях “Великої сімки”, Євросоюзу, Ради Європи»².

Представляючи Формулу миру на засіданні Генеральної Асамблеї ООН 23 лютого 2023 р., Президент України наголосив на таких пунктах, які необхідно виконати для завершення війни росії проти України:

- радіаційна та ядерна безпека;
- продовольча безпека;
- енергетична безпека;
- звільнення всіх полонених і депортованих;
- виконання Статуту ООН і відновлення територіальної цілісності України та світового порядку;
- виведення російських військ і припинення бойових дій;
- справедливість, що передбачає спеціальний трибунал щодо злочинів росії та відшкодування всіх збитків, завданих війною;
- припинення екоциду проти довкілля України, відшкодування всіх відповідних збитків, завданих росією;
- превентивні військові, фінансові, інфраструктурні, технічні та інформаційні заходи з уникнення нової агресії;
- фіксація закінчення війни міждержавним договором.

Правнича наука України має зосереджуватись на юридичному супроводі реалізації Формули миру, досліджуючи конкретні питання виконання її окремих пунктів.

Особливої уваги заслугове обґрунтування з точки зору міжнародного права радіаційної та ядерної безпеки, що передбачає виведення з території Запорізької АЕС російських військ, повну демілітаризацію Запорізької АЕС, передачу станції під контроль Міжнародного агент-

¹ Екоцид в Україні: за що росія виплачуватиме репарації? URL: <https://www.savednipro.org/ekocid-v-ukrayini>.

² Виступ Президента України у Верховній Раді України до Дня Конституції України. 28.06.2023. URL: <https://www.rada.gov.ua/news/Top-novyna/238212.html>.

ства з атомної енергії (МАГАТЕ) та українського персоналу, відмову російської федерації від ядерного шантажу на основі Будапештського меморандуму і відповідних можливостей країн, що підтримали українську Формулу миру.

Необхідно запроваджувати правове забезпечення «зернової угоди» на постійній основі, незалежно від продовження війни, спонукати шляхом звернень і заяв до наукової спільноти країни Африки й Азії, зацікавлених в отриманні продовольства з України, до того, щоб вони активно виступили в інтересах своїх народів за безпечну реалізацію постачання зерна й іншого продовольства з України.

Правнична наука має здійснити дослідження з метою показати, що продовольча криза спровокована росією, є злочином проти людяності, вона є серйозним порушенням законів війни, які включають порушення Женевських конвенцій, і підпадає під юрисдикцію Міжнародного кримінального суду. Необхідно обґрунтувати відповідність безпечних транспортних коридорів (морських і наземних) нормам міжнародного гуманітарного права і міжнародного транспортного права.

В умовах воєнного стану радикально змінилась діяльність органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, судової влади, правоохоронних органів, інших суб'єктів владних повноважень у районах ведення бойових дій, на деокупованих територіях, у тилкових регіонах, що потребує відповідного нормативно-правового забезпечення, змін і доповнень до чинного законодавства з урахуванням умов воєнного стану.

Необхідно дати правову оцінку повноваженням органів влади та «судових органів» країни-агресора на окупованих територіях, її функціям, методам і способам діяльності, виявити ознаки кримінальних правопорушень, передбачених кримінальним законодавством, розробити пропозиції щодо правового реагування на таку діяльність з урахуванням норм міжнародних конвенцій із захисту прав і свобод людини.

Європейський Союз 27 червня 2022 р. на саміті країн-членів визнав і юридично закріпив європейське майбутнє України, надавши Україні статус кандидата в члени ЄС.

Україна, попри воєнний стан, має пройти масштабну трансформацію, що передбачає наближення рівня життя, добробуту й правового захисту українського народу до рівня в країнах Європейського Союзу.

Ще раніше, 17 червня 2022 р., Єврокомісія оголосила чіткі та конкретні рекомендації стосовно здійснення реформ, виконання яких є необхідною умовою для початку переговорів України про вступ до ЄС¹.

¹ Рекомендації Європейської Комісії щодо статусу України на членство в ЄС. 17.06.2022. URL: https://www.eeas.europa.eu/delegations/ukraine/рекомендації-європейської-комісії-щодо-статусу-україни-на-членство-в-єс_uk.

Серед головних пунктів цих рекомендацій – прийняття і впровадження законодавства про відбір суддів Конституційного Суду України, завершення Радою з етики перевірки доброчесності кандидатів у члени Вищої ради правосуддя і відбір кандидатів до Вищої кваліфікаційної комісії суддів України, посилення боротьби з корупцією, посилення захисту прав і свобод людини, план комплексного реформування правоохоронного сектору, завершення реформи законодавства для нацменшин. Єврокомісія також рекомендує забезпечити належну динаміку судових справ і винесення вироків; завершення призначення нового керівника Спеціалізованої антикорупційної прокуратури шляхом атестації визначеного переможця конкурсу та проведення процесу відбору й призначення на посаду нового директора Національного антикорупційного бюро України.

Єврокомісія рекомендувала запровадження комплексного антиолігархічного закону з метою обмеження надмірного впливу олігархів на економічне, політичне та суспільне життя, це має бути зроблено юридично обґрунтованим чином з урахуванням майбутнього висновку Венеціанської комісії щодо відповідного законодавства.

Україні також рекомендовано забезпечити відповідність законодавства про боротьбу з відмиванням грошей стандартам Групи з фінансових заходів (FATF). Україна, втративши тимчасово у війні, яку розв'язала російська федерація, контроль над частиною своєї території на сході та півдні країни, зазнавши людських і економічних втрат, продовжує бути стійкою демократією, наближаючись до Європейського Союзу й поступово гармонізуючи власне законодавство із законодавством ЄС. У цілому Україна досягла політичних критеріїв, які стабілізують діяльність державних інститутів, гарантують демократію, верховенства права, права і свободи людини і громадянина, повагу до національних меншин та їх захист.

Після виконання рекомендацій Європейської комісії, які Україна отримала як країна – кандидат у члени ЄС, має пройти процес її адаптації до європейських правил, за якого кожен етап потребує схвалення всіх країн-членів. Процес адаптації зводиться до впровадження в Україні європейських правил, директив і рекомендацій, включення їх у систему українського законодавства. Кожен подальший крок, кожна дія в цьому процесі, який має закінчитися приєднанням України до Європейського Союзу, вимагає одностайної згоди всіх країн – членів ЄС.

Виконання рекомендацій, наданих Єврокомісією Україні, вимагає великої кропіткої роботи, особливо у сфері правового забезпечення реформаторських перетворень, які необхідно здійснити перш за все

у протидії корупції, олігархічному впливу на суспільне життя, захисті прав і свобод людини, реформуванні правоохоронної (*читай* правоохоронної) системи України.

Кожна з рекомендацій Єврокомісії обумовлює комплекс організаційно-правових заходів її виконання, і жодна з них не може бути повністю і якісно виконана без активної участі правничої науки України.

Виконання рекомендацій Єврокомісії потребує правового забезпечення, комплексних заходів з боку держави, органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, всіх суб'єктів владних повноважень та інститутів громадянського суспільства.

Основоположну роль у державі та суспільстві виконує право. Роль права полягає в тому, щоб цілеспрямовано і всезагальною впливати на волю, свідомість і поведінку людей, як окремих особистостей, так і об'єднаних у групи і спільноти, спонукаючи їх вести себе так, як встановлено законом.

Обравши шлях євроінтеграції, Україна власну правову систему зобов'язана привести у відповідність до правової системи Європейського Союзу, здійснивши реформу правової системи, що не можна зробити без глибоких юридичних досліджень.

Україна переживає складний процес докорінної зміни свого правового устрою, ускладненого воєнним станом і необхідністю вести національно-визвольну війну проти російської федерації. Адаптація до нових соціально-політичних і економічних реалій, зумовлених процесами євроінтеграції, охоплює всі сфери суспільного життя і насамперед правову систему, зокрема, відносин держави і бізнесу, економіки, підприємництва, сферу надання послуг, соціального і правового захисту громадян і юридичних осіб в умовах війни. Специфічного значення набувають правовідносини держави і правничої науки, оскільки без розвинутої юридичної науки шлях євроінтеграції України успішно подолати не зможе.

«Сучасна юридична наука повинна, по-перше, стати фундаментом правотворчості та правозастосування з точки зору наукового обґрунтування доцільності та ефективності, вивчення та узаконення, по-друге, забезпечити системність, збалансованість та внутрішню узгодженість законодавства»¹.

Правнича наука перебуває в умовах історичних процесів розвитку української державності та права. Вона залишається і в умовах воєнного стану важливою складовою суспільного й державного життя.

¹ Корчак Н. М. Юридична наука в умовах сучасних викликів і загроз. *Наукові праці Національного авіаційного університету. Серія: Юридичний вісник «Повітряне і космічне право»*. 2020. №2 (55). С. 222.

1.3. ПРАВО УКРАЇНИ В УМОВАХ ВІЙНИ

Війна, яку розв'язала росія проти України 9 років тому, і широко-масштабне вторгнення, яке триває понад 500 днів, поставили на порядок денний багато викликів, пов'язаних із нагальною потребою забезпечення життєдіяльності держави та суспільства. Особливого значення набувають не тільки національна безпека й оборона, але й захист людини, її прав і свобод, здійснення судової та правоохоронної діяльності, вирішення проблемних питань у сфері економіки, соціального забезпечення та охорона інших життєво важливих інтересів від загроз, спричинених агресивними діями росії проти України. Розв'язання цих питань потребує відповідного правового супроводження. При цьому слід враховувати, що в умовах війни право зазнає певних змін, зумовлених, перш за все, введенням особливого правового режиму – воєнного стану (див. ст. 1 Закону України від 12 травня 2015 р. «Про правовий режим воєнного стану») та іншими подіями, що відбуваються в соціумі та політикумі держави, яка знаходиться у стані війни.

Незважаючи на актуальність теми дослідження, у сучасній юридичній літературі бракує відповідних науково-практичних напрацювань. При цьому слід відзначити наявність ґрунтовних теоретичних робіт із питань надзвичайного правотворення та надзвичайного законодавства (наукові роботи А. Барчука, С. Кузніченка та ін.), правового забезпечення прав людини і громадянина, а також особливостей функціонування органів державної влади в умовах воєнного стану (праці таких учених, як О. Батанов, А. Колодій, Т. Костецька, О. Марцеляк, Н. Оніщенко, Ю. Шемшученко та ін.) тощо. У періодичних засобах масової інформації з'являються праці, присвячені загальній характеристиці законотворчої діяльності Верховної Ради України в умовах воєнного стану¹. Отже, дослідження права України в умовах війни стосуються окремих аспектів політико-правової реальності, тобто здебільшого мають фрагментарний характер, що зумовлює потребу подальшого комплексного вивчення та аналізу цієї проблематики.

Право в умовах війни, не змінюючи своєї сутності й основної службової ролі (регулювання суспільних відносин), набуває певних особливостей, що зумовлені реаліями правового режиму воєнного стану. Якщо в мирні часи право – це перш за все спосіб упорядкування та сталого розвитку суспільних відносин, то в умовах війни акцент зміщується на його захисну функцію. Адже під час війни відбувається порушення стабільності суспільних відносин, порушується їх прогресивна динаміка та з'являються нові суспільні відносини, зумовле-

¹ Сміян Н. Законотворчість в умовах воєнного стану. *Голос України* : вебсайт газ. 24 лют. 2023 р. URL: <http://www.golos.com.ua/article/368628> (дата звернення: 20.02.2023).

ні необхідністю захисту держави від зовнішньої збройної агресії, а також від об'єктивно можливих негативних проявів соціально-політичної корозії всередині суспільства, детермінованих війною, які потребують свого вирішення передусім правовими засобами. Звідси актуалізуються процеси не тільки правореалізації, але й правотворення, яке має бути якісним і спрямованим на формування нормативно-правового підґрунтя щодо функціонування держави та суспільства в умовах війни та водночас визначати перспективи повоєнної відбудови і подальшого розвитку України.

Тому науково-практичний аналіз права України в умовах війни об'єктивно зумовлює такі завдання дослідження, як: визначення особливостей правового регулювання під час війни; здійснення кількісного та якісного аналізу правотворчого процесу, насамперед законотворчої діяльності Верховної Ради України за час після початку широкомасштабної війни; надання комплексної характеристики системи підзаконних нормативно-правових актів, спрямованих на регулювання суспільних відносин в умовах воєнного стану.

За період великомасштабної війни національна система права зазнала певних змін, пов'язаних із реаліями воєнного часу. При цьому особливого значення набуває законотворча діяльність. Адже, не залишаючись на позиціях «жорсткого» юридичного позитивізму, водночас слід відзначити, що під час війни актуалізується значущість саме такого прояву права, як законодавство. Тим паче, що кількісний аналіз законотворчого процесу в цей період надає підстави відзначити активність Верховної Ради України. Так, починаючи з 24 лютого 2022 р. та впродовж року парламентом України було прийнято 399 законів і понад 400 постанов воєнного часу, з них: 44 – закони з питань оборони і безпеки; 97 – закони воєнного часу економічного спрямування; 26 – закони щодо соціальної сфери; 74 – у правовій сфері; 83 – стосовно галузевого розвитку; 16 – з питань державного будівництва; 10 – у гуманітарній сфері; 37 – заяв і звернень Верховної Ради України до міжнародної спільноти, більшість з яких стосувалася російської збройної агресії¹. Тільки за один день першого місяця війни, 3 березня 2022 р., було прийнято 14 законів. Не ставлячи за мету всебічний аналіз правотворчої діяльності за весь воєнний рік, варто зупинитися на тих сферах державного-суспільного життя, що мають найбільш суттєве та проблематичне значення.

Війна зумовила прийняття законів, що належать до спеціального законодавства, яке є «правовим засобом уповноважених суб'єктів щодо стабілізації або встановлення суспільного порядку, захисту населення, територій, відновлення миру та економіки, тобто забезпечення режи-

¹ Парламентські підсумки 2022 року / Прес-служба Апарату Верховної Ради України. 3 січ. 2023 р. URL: <https://www.rada.gov.ua/news/Top-novyna/231794.html> (дата звернення: 20.02.2023).

му надзвичайного стану, введеного на певній території (всієї держави або окремого регіону)»¹. При цьому актуалізуються такі спеціальні функції надзвичайних законів, як превентивна, стабілізуюча, компенсаційна, обмежуюча, заборонна².

Із самого початку війни діяльність Верховної Ради України була спрямована на створення правового «переходу» України на захист свого суверенітету, територіальної цілісності та конституційного ладу у зв'язку з військовою агресією рф. Так, першим законом, прийнятим Верховною Радою України, став Закон України «Про затвердження Указу Президента України “Про введення воєнного стану в Україні”» від 24 лютого 2022 р. Наступними були закони України «Про затвердження Указу Президента України “Про загальну мобілізацію”», «Про схвалення Указу Президента України “Про використання Збройних Сил України та інших військових формувань”», «Про забезпечення участі цивільних осіб у захисті України» від 3 березня 2022 р.

Поряд із цими першочерговими завданнями на порядку денному постали не менш важливі питання, пов'язані з нагальною потребою забезпечення безпеки та захисту життя людини, її прав і свобод. Адже війна зумовила широкомасштабні обстріли житлових кварталів, наслідком яких стали руйнування та жертви серед цивільного населення; вбивства цивільних осіб, захищених міжнародним гуманітарним правом; незаконне затримання, насильницькі зникнення та катування тощо. Так, за повідомленням управління Верховного комісара ООН з прав людини, станом на кінець березня 2023 р. війна в Україні забрала життя щонайменше 8 317 цивільних, 13 892 – поранено³, у тому числі загинули 464 дитини та поранено 935 дітей⁴.

Отже, захист і забезпечення життєдіяльності людини в умовах війни є ключовим завданням держави, а нормативно-правова основа механізму такого захисту має певні особливості, які надають підстави визначити цей захист як виключний, адже він застосовується у зв'язку з воєнним станом. Зокрема, конституційно-правовий механізм реалізації та захисту прав людини під час збройного конфлікту передбачає різні правові режими, тому його можна розділити на два напрями: реалізація та захист прав людини в зоні конфлікту, тобто в зоні бойо-

¹ Пархоменко Н. М. Сучасна теоретико-правова парадигма надзвичайної правотворчості. *Публічне право*. 2022. № 3 (47). С. 93.

² Більш докл. див.: Барчук А. О. Надзвичайні закони в системі законодавства: теоретико-правові аспекти : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 081 «Право». Київ, 2019. 250 с. URL: http://elar.naiu.kiev.ua/jspui/bitstream/123456789/15017/1/dysertatsia_barchuk.pdf (дата звернення: 22.02.2023).

³ Війна в Україні забрала життя щонайменше 8317 цивільних, 13892 поранено – ООН. *Interfax-Україна. Інформаційне агентство України*: вебсайт. 21.02.2023. URL: <https://interfax.com.ua/news/general/898837.html> (дата звернення: 23.03.2023).

⁴ Офіс Генерального прокурора : офіц. вебсайт. URL: <https://www.gp.gov.ua/> (дата звернення: 23.03.2023).

вих дій, на окупованих територіях; реалізація та захист прав людини поза зоною збройного конфлікту, тобто йдеться про забезпечення прав осіб, які покинули зону бойових дій, але які стикаються з будь-яким ураженням прав у зв'язку з війною (вимушені переселенці, біженці)¹.

В умовах війни особливе значення має правопорядок, який ґрунтується на праві та забезпечується насамперед через діяльність правоохоронних органів і здійснення правосуддя. Під час повномасштабного військового вторгнення росії в Україну правоохоронці загалом зареєстрували 74 952 злочини агресії та воєнні злочини, 16 835 злочинів проти національної безпеки та злочинів проти дітей². Крім того, війна виявила низку нових суттєвих проблем, що потребують свого правового вирішення. Так, однією з них є колабораціонізм. За даними Офісу Генерального прокурора, станом на кінець березня 2023 р. зареєстровано 4 815 злочинів за ст. 111¹ КК України (колабораційна діяльність)³.

Законами України від 3 березня 2022 р. внесені зміни до деяких законодавчих актів України щодо встановлення кримінальної відповідальності за колабораційну діяльність⁴ і забезпечення відповідальності осіб, які здійснювали колабораційну діяльність⁵. Так, запроваджено відповідальність за співпрацю з державою-агресором в інформаційній, освітній, політичній, військовій, адміністративній, господарській та трудовій сферах. Законодавець передбачив, що колабораціонізм матиме наслідком як притягнення до кримінальної відповідальності фізичних осіб, так і застосування заходів кримінально-правового характеру до юридичних осіб. Згідно зі ст. 111¹ КК України кримінальну відповідальність за здійснення колабораційної діяльності можуть нести громадяни України. Окрім того, у разі вчинення колабораційних діянь уповноваженою особою від імені юридичної особи, до останньої можуть бути застосовані заходи кримінально-правового характеру, в тому числі ліквідація. Профільні закони, що стосуються діяльності політичних партій, громадських об'єднань, релігійних і благодійних

¹ Більш докладно див.: Скрипнюк О. В. Конституційно-правовий механізм реалізації та захисту прав і свобод людини в умовах війни: світовий досвід та Україна. *Правова держава*. 2022. Вип. 33. С. 11–20.

² Офіс Генерального прокурора : офіц. вебсайт. URL: <https://www.gp.gov.ua/> (дата звернення: 23.03.2023).

³ Там само.

⁴ Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо встановлення кримінальної відповідальності за колабораційну діяльність : Закон України від 03.03.2022. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2108-20> (дата звернення: 23.03.2023).

⁵ Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо забезпечення відповідальності осіб, які здійснювали колабораційну діяльність: Закон України від 03.03.2022. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2107-20> (дата звернення: 23.03.2023).

організацій, профспілок, також було доповнено можливістю заборони їх функціонування, якщо їхніх уповноважених осіб було засуджено за колабораціонізм.

Численними є й випадки правопорушень у сфері використання гуманітарної допомоги. З початку війни до України надсилається гуманітарна допомога від різних країн світу й приватних організацій. Законом України «Про внесення змін до Податкового кодексу України та інших законодавчих актів України щодо особливостей оподаткування та подання звітності у період воєнного стану»¹ спрощено процедуру визнання соціально значущих товарів гуманітарною допомогою, перелік яких затверджений Кабінетом Міністрів України, без прийняття відповідних рішень про визнання їх гуманітарною допомогою. Водночас виявляються численні випадки використання товарів гуманітарної допомоги не за призначенням і з метою отримання прибутку. Для боротьби з цими порушеннями було запроваджено кримінальну відповідальність за незаконне використання гуманітарної допомоги під час дії воєнного стану². Тому, безумовно, у період війни залишається актуальним завдання з постійного моніторингу ситуації, виявлення таких злочинів і притягнення винних до відповідальності.

Війна й окупація частини території України створили суттєві виклики, які необхідно подолати для забезпечення здійснення якісного та ефективного правосуддя і діяльності правоохоронних органів. На врегулювання цих питань уже в перші тижні війни було прийнято низку нормативно-правових актів (Закон України «Про внесення зміни до частини сьомої статті 147 Закону України “Про судоустрій і статус суддів” щодо визначення територіальної підсудності судових справ») і забезпечення діяльності правоохоронних органів в умовах воєнного стану (Закон України «Про внесення змін до Кримінального процесуального кодексу України та Закону України “Про попереднє ув’язнення” щодо додаткового регулювання забезпечення діяльності правоохоронних органів в умовах воєнного стану» від 3 березня 2022 р. та ін.). Найперше гостро постали питання щодо діяльності судів, розташованих на територіях, які перебувають під тимчасовою окупацією та на яких ведуться бойові дії. Вирішення цього питання ґрунтується на положеннях ч. 3 ст. 26 Закону України «Про правовий режим воєнного стану», а саме: «У разі неможливості здійснювати правосуддя судами, які діють на території, на якій введено воєнний стан, законами України може бути

¹ Про внесення змін до Податкового кодексу України та інших законодавчих актів України щодо дії норм на період дії воєнного стану : Закон України від 15.03.2022. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2120-20> (дата звернення: 23.03.2023).

² Про внесення змін до Кримінального кодексу України щодо відповідальності за незаконне використання гуманітарної допомоги : Закон України від 24.03.2022. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2155-20> (дата звернення: 23.03.2023).

зміненна територіальна підсудність судових справ, що розглядаються в цих судах, або в установленому законом порядку змінено місцезнаходження судів».

З березня 2022 р. Верховна Рада України прийняла Закон України «Про внесення зміни до частини сьомої статті 147 Закону України “Про судоустрій і статус суддів” щодо визначення територіальної підсудності судових справ», відповідно до якого, зокрема, було передбачено, що в разі неможливості здійснення правосуддя судом з об’єктивних причин під час воєнного або надзвичайного стану, у зв’язку зі стихійним лихом, військовими діями, заходами щодо боротьби з тероризмом або іншими надзвичайними обставинами може бути змінено територіальну підсудність судових справ, що розглядаються в такому суді, за рішенням Вищої ради правосуддя, що ухвалюється за поданням Голови Верховного Суду, шляхом її передачі до суду, який найбільш територіально наближений до суду, який не може здійснювати правосуддя, або іншого визначеного суду¹. Таким чином було створено правову основу щодо здійснення якісного правосуддя в умовах війни, зокрема через зміну територіальної підсудності розгляду судових справ.

З об’єктивних підстав важливим в умовах воєнного стану є забезпечити ефективне дистанційне функціонування судів та здійснення правосуддя в онлайн-режимі. Отже, необхідним є створення відповідного нормативно-правового підґрунтя для регламентації особливостей дистанційної форми роботи судів. Для вирішення цих питань запропоновано проєкт закону про внесення змін до Кодексу адміністративного судочинства України, Цивільного процесуального кодексу України, Господарського процесуального кодексу України та інших законодавчих актів щодо здійснення судочинства під час дії воєнного чи надзвичайного стану та врегулювання спорів за участі судді №8358 від 13 січня 2023 р.² Метою проєкту, відповідно до п. 2 пояснювальної записки до нього, визначено «запровадження дієвих механізмів здійснення судочинства в умовах воєнного чи надзвичайного часу». Для цього в проєкті пропонується внести до Кодексу адміністративного судочинства України, Цивільного процесуального кодексу України, Господарського процесуального кодексу України зміни, у яких, зо-

¹ Про внесення зміни до частини сьомої статті 147 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» щодо визначення територіальної підсудності судових справ : Закон України від 03.03.2022. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2112-20> (дата звернення: 23.03.2023).

² Про внесення змін до Кодексу адміністративного судочинства України, Цивільного процесуального кодексу України, Господарського процесуального кодексу України та інших законодавчих актів щодо здійснення судочинства під час дії воєнного чи надзвичайного стану та врегулювання спорів за участі судді : проєкт Закону України №8358 від 13.01.2023. URL: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/41130> (дата звернення: 24.03.2023).

крема, передбачається: можливість здійснення повноважень секретаря судового засідання іншими працівниками апарату суду й дистанційно; запровадження повідомлення учасників судового процесу про розгляд справи на відомі засоби комунікації цих учасників, зокрема, телефонограмою, СМС-повідомленням, електронною поштою, повідомленням у месенджерах або через оголошення на офіційному вебпорталі судової влади України; визначаються особливості процедури врегулювання спору за участю судді тощо. У консультативному висновку Вищої ради правосуддя щодо цього законопроекту зазначено, що зміни, запропоновані законопроектом, є необхідними для реалізації державою в умовах воєнного або надзвичайного стану свого обов'язку щодо забезпечення кожному права на судовий захист, вони нівелюватимуть ризики тривалого розгляду судових справ і забезпечать своєчасне вирішення судом спорів. Водночас указується, що деякі положення законопроекту потребують доопрацювання з урахуванням висловлених у висновку зауважень і застережень¹. Отже, важливим є подальше нормативно-правове забезпечення здійснення ефективного правосуддя в умовах воєнного стану, яке не можна поставити «на паузу», адже саме суди займають найбільш вагомe місце в інституціональному механізмі захисту прав людини.

Крім того, в Україні було прийнято низку нормативно-правових актів, якими зміцнюються гарантії прав, свобод і законних інтересів людини, зокрема у сфері соціального захисту, надання соціальної, правової та іншої допомоги тощо (наприклад, це закони України «Про внесення змін до деяких законів України щодо надання соціальних послуг у разі введення надзвичайного або воєнного стану в Україні або окремих її місцевостях» від 14 квітня 2022 р., «Про внесення змін до деяких законів України щодо функціонування сфер зайнятості та загальнообов'язкового державного соціального страхування на випадок безробіття під час дії воєнного стану» від 21 квітня 2022 р., «Про захист інтересів осіб у сфері інтелектуальної власності під час дії воєнного стану, введеного у зв'язку зі збройною агресією Російської Федерації проти України» від 1 квітня 2022 р., «Про внесення змін до деяких законів України щодо забезпечення допоміжними засобами реабілітації осіб, постраждалих внаслідок військової агресії Російської Федерації проти України» від 1 квітня 2022 р.; «Про внесення змін до частини першої статті 14 Закону України “Про безоплатну правову допомогу” щодо розширення переліку осіб, які мають право на безоплатну вторинну правову допомогу» від 3 травня 2022 р. та ін.).

¹ Консультативний висновок щодо законопроекту № 8358 : затв. рішенням Вищої ради правосуддя від 23.02.2023 № 143/0/15-23. URL: https://hcj.gov.ua/sites/default/files/field/143_23.02.2023.pdf (дата звернення: 24.03.2023).

Вразливу групу складають внутрішньо переміщені особи (в Україні станом на початок лютого 2023 р. було обліковано 4,8 млн внутрішньо переміщених осіб, однак їх реальна кількість становила майже 7 млн)¹, захист яких із боку держави потребує відповідного правового регулювання. Гарантії дотримання прав внутрішньо переміщених осіб встановлює Закон України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» від 20 жовтня 2014 р. Втім, залишається безліч проблем, пов'язаних із реалізацією та захистом прав переміщених осіб, біженців. Наприклад, питання про втрату ними будинків, майна тощо.

Війна не зупинила і євроінтеграційні процеси в Україні. 23 червня 2022 р. Європейська Рада на саміті в Брюсселі надала Україні статус кандидата на членство в ЄС, саміт НАТО у Вільнюсі 11 липня 2023 р. затвердив Україні одноетапний рух без плану дій щодо членства в Альянсі, а 12 липня країни G7 надали довгострокові гарантії безпеки нашій державі. Водночас, надаючи Україні європейську перспективу, Європейський Союз висунув певні умови – необхідність проведення в Україні низки важливих реформ, пов'язаних із правосуддям, медіа, антикорупцією, олігархами, національними меншинами. Станом на кінець 2022 р. Верховна Рада України прийняла майже всі євроінтеграційні закони в рамках вимог, необхідних для виконання рекомендацій висновку Європейської комісії щодо заявки України на членство в ЄС. Так, у рамках судової реформи прийнято Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо удосконалення порядку відбору кандидатур на посаду судді Конституційного Суду України на конкурсних засадах» від 13 грудня 2022 р.; у сфері інформаційної свободи парламентом прийнято Закон України «Про медіа» від 13 грудня 2022 р., який передбачає створення єдиної, впорядкованої системи правових норм, спрямованих на регулювання правовідносин у сфері медіа; для вдосконалення законодавства про національні меншини ухвалено Закон України «Про національні меншини (спільноти)» від 13 грудня 2022 р., який передбачає законодавче регулювання реалізації прав та свобод осіб, які належать до національних меншин (спільнот), та правових засад державної політики у цій сфері; у сфері боротьби з корупцією було прийнято Закон України «Про засади державної антикорупційної політики на 2021–2025 роки» від 20 червня 2022 р. тощо.

Таким чином, навіть у складних умовах війни за попередній рік в Україні були прийняті нормативно-правові акти – «євроінтеграцій-

¹ Завдання Мініреінтеграції на 2023 рік – інтеграція внутрішніх переселенців. Міністерство з питань реінтеграції тимчасово окупованих територій України : офіц. вебсайт. 6 лют. 2023 р. URL: <https://minre.gov.ua/2023/02/06/zavdannya-minreintegracziyi-na-2023-rik-integracziya-vnutrishnih-pereselencziv/> (дата звернення: 23.03.2023).

ні закони», що закладають правове підґрунтя для набуття Україною повноправного членства в ЄС.

Слід звернути увагу, що важливим напрямком розвитку українського суспільства стала його активізація та зміцнення. Сьогодні громадянське суспільство в Україні – це символ перемоги над відомим на весь світ агресором, над путінською диктатурою. Українці демонструють стійкість і єдність у своїй боротьбі з російськими окупантами, виявляючи свою громадянську та національну ідентичність. Звідси важливим є Закон України «Про основні засади державної політики у сфері утвердження української національної та громадянської ідентичності» від 13 грудня 2022 р., який визначає мету, завдання, принципи, напрями, особливості формування та реалізації державної політики у сфері утвердження української національної та громадянської ідентичності як складової забезпечення національної безпеки України¹. У цьому контексті слід звернути увагу на необхідність подальшого вдосконалення правового забезпечення функціонування громадянського суспільства, яке в умовах війни набуло оновлених рис і виявило себе як національно свідоме, патріотичне суспільство. На часі – пересмислення багатьох «довоєнних» проблемних питань щодо визначення ролі громадянського суспільства в утвердженні та подальшому розвитку України як суверенної та незалежної держави, взаємодії громадянського суспільства та держави і його ролі в утвердженні української національної та громадянської ідентичності. Втім, залишається проблема щодо необхідності оцінювання ефективності державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства. Як слушно зазначається в науковій літературі, «експертами давно було піднято питання щодо пропозицій оцінювання ефективності реалізації державної політики за критерієм відповідності національного законодавства щодо діяльності інститутів громадянського суспільства європейським стандартам. ... Саме зараз, в період війни настав цей момент, коли підвищення організації інститутів громадянського суспільства є вкрай важливим та актуальним»².

Важливим напрямком законодавчого регулювання, що потребує особливої уваги, є сфера економіки, яку можна вважати «матеріальним» підґрунтям суверенітету і незалежності держави. З перших днів війни Верховна Рада України приймає законодавчі акти в економічній сфері, що за своїм змістом є економічними законами воєнного часу. Так, перший такий закон був прийнятий у перші тижні війни та ви-

¹ Про основні засади державної політики у сфері утвердження української національної та громадянської ідентичності : Закон України від 13.12.2022. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2834-20> (дата звернення: 24.03.2023).

² Ковальчук С., Пивовар М. Напрямки реформування громадянського суспільства та органів публічної влади в умовах війни в Україні. *Аналітично-порівняльне правознавство*. 2022. №1. С. 177.

значав правові засади примусового вилучення в Україні об'єктів права власності РФ та її резидентів¹. Наступні закони стосувалися таких питань: здійснення моніторингу наявних і потенційних загроз національній безпеці України в державних банках, державних підприємствах і товариствах²; спрощення механізму отримання суб'єктами господарювання державних коштів на компенсацію збитків, пов'язаних із воєнним станом³; забезпечення захисту у сфері інтелектуальної власності в період дії воєнного стану⁴; введення нового виду санкцій – стягнення в дохід держави активів, що належать фізичній або юридичній особі, які своїми діями створили суттєву загрозу національній безпеці, суверенітету чи територіальній цілісності України⁵; визначення умов для процесів релокації підприємств в умовах воєнного стану⁶; удосконалення процедури проведення примусового відчуження та вилучення майна в умовах правового режиму воєнного стану⁷ та ін.

З моменту повномасштабного вторгнення РФ на територію України Верховною Радою України було прийнято в цілому 46 законів у сфері фінансів, податкової та митної політики. Зокрема, на період дії правового режиму воєнного стану на врегулювання окремих норм податкового законодавства для підтримки громадян і бізнесу прийнято понад

¹ Про основні засади примусового вилучення в Україні об'єктів права власності Російської Федерації та її резидентів : Закон України від 03.03.2022. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/2116-20> (дата звернення: 25.03.2023).

² Про внесення змін до деяких законів України щодо здійснення моніторингу потенційних загроз національній безпеці України у сфері економіки : Закон України від 01.04.2022. URL: (<https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/2182-20>) (дата звернення: 25.03.2023).

³ Про внесення зміни до пункту 5-2 розділу 9 «Прикінцеві та перехідні положення» Закону України «Про державну допомогу суб'єктам господарювання» щодо застосування його положень під час дії воєнного стану : Закон України від 01.04.2022. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/2175-20> (дата звернення: 25.03.2023).

⁴ Про захист інтересів осіб у сфері інтелектуальної власності під час дії воєнного стану, введеного у зв'язку із збройною агресією Російської Федерації проти України : Закон України від 01.04.2022. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/2174-20> (дата звернення: 25.03.2023).

⁵ Про внесення змін до Закону України «Про публічні закупівлі» та інших законодавчих актів України щодо здійснення оборонних та публічних закупівель на період дії правового режиму воєнного стану : Закон України від 16.08.2022. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/2526-20> (дата звернення: 25.03.2023).

⁶ Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо сприяння процесам релокації підприємств в умовах воєнного стану та економічного відновлення держави : Закон України від 28.07.2022. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/2468-20> (дата звернення: 25.03.2023).

⁷ Про внесення змін до деяких законів України щодо оптимізації деяких питань примусового відчуження та вилучення майна в умовах правового режиму воєнного стану : Закон України від 06.09.2022. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/2561-20> (дата звернення: 25.03.2023).

15 законів, 3 закони щодо підтримки волонтерів, 5 законів, що врегульовують питання надання фінансових послуг, тощо¹.

Отже, тематика ухвалених законопроектів за попередній рік досить яскраво відображає реалії та пріоритети держави в умовах війни: оборона, нацбезпека, судова та правоохоронна діяльність, забезпечення прав людини, утвердження української національної та громадянської ідентичності, економіка, фінанси, податки, зовнішня політика та ін., що надає підстави зробити висновок про активну правотворчу й, зокрема, законотворчу діяльність в Україні.

За минулий час війни право України було функціонально спрямовано на вирішення актуальних завдань захисту України від збройної агресії та на забезпечення функціонування органів державної влади й інших інституцій у надзвичайних умовах, зокрема через активну законотворчу діяльність. У цьому аспекті слід повністю погодитися з висновком, що «завдяки злагодженій роботі парламентаріїв нашої країні вдалося налаштувати життя в умовах, далеких від нормальних»².

Водночас слід акцентувати на тому, що в умовах війни особливого значення набуває «якість» правового регулювання суспільних відносин, яке має бути виваженим і ефективним, тобто без «зайвого» регулювання, що може спричиняти «інфляцію законів», коли створюється не виправдано велика кількість нормативно-правових актів (які дещо важко збагнути), що породжує непередбачуваний ефект. Крім того, ініціювання та прийняття «законів-піарів», «законів-іграшок», «законів-імітаторів депутатської активності», неякісних і суперечливих за змістом законів, які, на жаль, мали місце в мирні часи, в умовах воєнного часу є не просто неприпустимим (як саме це має бути і в умовах миру), а є небезпечним для держави та суспільства в умовах воєнного часу. Тому слід звернути увагу на той факт, що українське законодавство зазнає частих змін і коригувань у цей надзвичайний період. Так, більше ніж 70 % прийнятих за попередній 2022 р. законів – це закони про внесення змін до чинних законів. Безумовно, більшість із них спрямована на кореляцію нормативно-правового матеріалу (текстів) відповідно до потреб воєнного часу й зумовлена особливістю регулювання «воєнних» суспільних відносин. Втім, прийняття деяких законопроектів викликає певні зауваження з боку як фахівців, так і громадськості³, із зазначенням того, що «під час війни

¹ За інформацією з офіційного сайту Верховної Ради України (<https://www.rada.gov.ua>; дата звернення: 26.03.2023).

² Сміян Н. Законотворчість в умовах воєнного стану. *Голос України* : вебсайт газ. 24 лют. 2023 р. URL: <http://www.golos.com.ua/article/368628> (дата звернення: 20.02.2023).

³ Кременовська І. Недоречна законотворчість – мода часу? *Аргумент* : вебсайт. 20.01.2023. URL: <https://argumentua.com/stati/nedorechna-zakonotvorch-st-moda-chasu> (дата звернення: 25.03.2023) ; Штещенко А. Рада прийняла скандальний закон про реформування галузі містобудівної діяльності. *LB.ua* : вебсайт. 13 груд. 2022 р. URL: <https://lb.ua/news/2022/12/13/538999> (дата звернення: 25.03.2023).

немає потреби займатися законоекспериментальною маячнею – право потребує чітких формулювань, зрозумілих кожному в буквальному сприйнятті»¹. Крім того, на фоні законотворчої активності Верховної Ради України привертають до себе увагу певні упущення, що є неприпустимими в сучасних політико-правових реаліях і щонайменше викликають здивованість. Наприклад, дію Договору між Україною та Російською Федерацією про співробітництво у використанні Азовського моря і Керченської протоки, вчинену 24 грудня 2003 р., було припинено тільки через рік після повномасштабного збройного нападу рф на Україну².

При цьому залишаються проблеми, що потребують свого подальшого законодавчого врегулювання. Так, необхідним є продовження посилення системи національної безпеки України, зокрема, це стосується: удосконалення конституційно-правового статусу Збройних Сил України; вдосконалення повноважень органів державної влади та місцевого самоврядування, їх посадових осіб у період дії воєнного стану; підвищення ефективності механізму кібербезпеки, що особливо є важливим в умовах інформаційної війни, яку веде рф проти України, тощо. Важливим є подолання наслідків окупації, деокупація та реінтеграція тимчасово окупованих територій України, відновлення прав національних меншин і корінних народів, продовження інтеграції України до ЄС, цифрова трансформація тощо. Усі ці процеси потребують відповідного правового супроводження.

Отже, законотворча діяльність, особливо під час війни, має бути якісною, збалансованою, системною, кореспондуючою потребам регулювання суспільних відносин і плановою.

Тому заслуговує на увагу план законопроектної роботи Верховної Ради України на 2023 р.³, яким передбачено більше 500 позицій щодо прийняття нових і внесення змін до чинних законів України в таких сферах, як антикорупційна політика, бюджетна, гуманітарна, інформаційна, екологічна політика і природокористування, економічний розвиток, енергетика й житлово-комунальні послуги, здоров'я нації, зовнішня політика та міжпарламентське співробітництво, інтеграція України до ЄС, національна безпека, оборона, організація державної влади, місцевого самоврядування, вдосконалення повноважень органів

¹ Кременовська І. Недоречна законотворчість – мода часу? *Аргумент* : вебсайт. 20.01.2023. URL: <https://argumentua.com/stati/nedorechna-zakonotvorch-st-moda-chasu> (дата звернення: 25.03.2023).

² Див.: Про припинення дії Договору між Україною та Російською Федерацією про співробітництво у використанні Азовського моря і Керченської протоки : Закон України від 24.02.2023. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2948-IX> (дата звернення: 25.03.2023).

³ Про План законопроектної роботи Верховної Ради України на 2023 рік : постанова Верхов. Ради України від 07.02.2023. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2910-IX> (дата звернення: 25.03.2023).

місцевого самоврядування та їх посадових осіб у період дії воєнного стану, освіта, наука, інновації, правова політика, правоохоронна діяльність, права людини, деокупація та реінтеграція тимчасово окупованих територій України, національні меншини і міжнаціональні відносини, цифрова трансформація, подолання наслідків окупації та ін.

Аналіз цих законотворчих перспектив дає змогу визначити, що вони спрямовані як на забезпечення діяльності держави безпосередньо в умовах війни, так і стосуються повоєнної відбудови України та її подальшого розвитку в усіх сферах життєдіяльності держави, з перспективою подальшої євроінтеграції України.

Безумовно, що не тільки закони становлять систему надзвичайного законодавства. Важливе значення в умовах війни мають підзаконні акти, такі як укази Президента України, зокрема, що стосуються безпосередньо введення воєнного стану, мобілізацій, стратегічного управління Збройними Силами України, вирішення гуманітарних питань тощо. У період війни актуалізуються повноваження Президента України як голови Ради національної безпеки і оборони України. Так, за період із кінця березня 2022 р. по кінець березня 2023 р. було видано понад 40 Указів Президента України про введення в дію рішень РНБО України¹, що стосуються питань забезпечення національної безпеки і оборони, громадської безпеки та національного захисту (наприклад, Указ Президента України від 23 грудня 2022 р. «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 23 грудня 2022 року “Про проведення огляду громадської безпеки та цивільного захисту”» та ін.), застосування персональних спеціальних економічних та інших обмежувальних заходів (санкцій) (наприклад, Указ Президента України від 18 березня 2023 р. «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 18 березня 2023 року “Про застосування та внесення змін до персональних спеціальних економічних та інших обмежувальних заходів (санкцій)”» та ін.

Правотворча діяльність Уряду України в попередній воєнний рік також почалась із прийняття постанови, якою було затверджено план запровадження та забезпечення здійснення заходів правового режиму воєнного стану в Україні²; наступні нормативно-правові акти Уряду були спрямовані на створення відповідного нормативно-правового підґрунтя щодо здійснення державного управління у всіх сферах (національної безпеки і оборони, економіки, бюджету та фінансів, соціального забезпечення, освіти, вирішення кадрових питань та ін.), а також

¹ Укази. *Президент України* : офіц. інтернет-представництво. URL: <https://www.president.gov.ua/documents/decrees?s-num> (дата звернення: 25.03.2023).

² Питання запровадження та забезпечення здійснення заходів правового режиму воєнного стану в Україні : постанова Каб. Міністрів України від 24.02.2022. URL: <https://www.kmu.gov.ua/npras/> (дата звернення: 26.03.2023).

у питаннях євроінтеграції. Так, наприклад, важливим напрямком стали акти про забезпечення підготовки України до переговорів про вступ до Європейського Союзу¹.

Не ставлячи за мету докладний аналіз діяльності Уряду України в умовах війни, водночас слід зазначити про зниження його правотворчої активності за минулий 2022 воєнний рік (у якому було прийнято 2 783 постанови) порівняно з попереднім 2021 р. (з 24 лютого 2021 р. по 24 лютого 2022 р. було прийнято 3 275 постанов) майже на 18 % (на відміну від парламенту України, правотворча активність якого за воєнний рік у порівнянні з попереднім роком збільшилась на 42 %; та Президента України, правотворча активність якого збільшилась на 30 %). Зважаючи на те, що виконання конституційних повноважень будь-якого органу державної влади виявляється перш за все через видання ним відповідних нормативно-правових документів для здійснення своїх функцій у межах повноважень, визначених Конституцією та законами України, цей факт привертає до себе увагу. Особливо в контексті перспективної, багатоаспектної діяльності Кабінету Міністрів України, запланованої на 2023 р.

Так, у Плані пріоритетних дій Уряду України на 2023 рік² визначено 14 основних напрямків дій уряду, перші 5 з яких – безпека й оборона, інтеграція в ЄС і НАТО, енергетична безпека, відбудова країни, макрофінансова стабільність і підтримка бізнесу. Отже, поряд із першочерговим завданням забезпечення безпеки й оборони, топріоритетом Уряду України визначена інтеграція в ЄС і повоєнна відбудова країни. Виконання ключових завдань щодо цих напрямків потребує відповідного правового супроводження, наприклад, «синхронізації нашого законодавства з найкращими практиками та політиками ЄС, а також зі стандартами НАТО» та ін.³

На початку другого року війни парламентом прийнято 2 закони України про затвердження Указів Президента України «Про продовження строку дії воєнного стану в Україні»⁴ та «Про продовження строку проведення загальної мобілізації»⁵. Отже, для України зали-

¹ Див., наприклад: Про затвердження Порядку проведення первинної оцінки стану імплементації актів права Європейського Союзу (acquis ЄС) : постанова Каб. Міністрів України від 28.02.2023. URL: <https://www.kmu.gov.ua/npras> (дата звернення: 25.03.2023).

² План пріоритетних дій Уряду на 2023 рік. *Урядовий портал*. URL: <https://www.kmu.gov.ua/storage/app/sites> (дата звернення: 26.03.2023).

³ Там само.

⁴ Про затвердження Указу Президента України «Про продовження строку дії воєнного стану в Україні» : Закон України від 07.02.2023. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2915-20> (дата звернення: 27.03.2023).

⁵ Про затвердження Указу Президента України «Про продовження строку проведення загальної мобілізації» : Закон України від 07.02.2023. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2916-IX> (дата звернення: 27.03.2023).

шається актуальним надзвичайне законодавство, специфіка якого зумовлена війною.

Утім, уже сьогодні ми маємо визначати стратегію повоєнної відбудови нашої держави, тому слід підтримати План відновлення України¹, який передбачений на 10 років і охоплює такі важливі сфери, як: зміцнення інституційної спроможності; цифровізація держави; зміцнення безпеки й оборони; інтеграція до ЄС; відновлення чистого й захищеного середовища; енергетична незалежність і зелений курс; поліпшення бізнес-середовища; забезпечення конкурентного доступу до капіталу; забезпечення макрофінансової стабільності; розвиток секторів економіки з доданою вартістю; розширення та інтеграція логістики з ЄС; відновлення та модернізація житла й інфраструктури регіонів; відновлення та модернізація соціальної інфраструктури; розвиток системи освіти; модернізація системи охорони здоров'я; розвиток систем культури та спорту; забезпечення ефективної соціальної політики. Усі ці напрямки відновлення України потребують відповідного правового забезпечення і визначають тенденції розвитку права України.

Право України в умовах війни відображає об'єктивні соціально-політичні реалії української держави та суспільства, що перебувають у надзвичайно складних умовах воєнного стану.

Під час великої війни право України було функціонально цілеспрямовано на вирішення актуальних завдань захисту України від збройної агресії та на правове забезпечення майже всіх сфер життєдіяльності людини, суспільства, держави. Тематика ухвалених правових актів за цей час досить яскраво відображає пріоритети держави в умовах війни: оборона, нацбезпека, судова і правоохоронна діяльність, забезпечення прав людини, економіка, зовнішня політика тощо. Війна зумовила прийняття нормативно-правових актів, які слід віднести до спеціального законодавства, спрямованого на створення законодавчого підґрунтя для загальнонаціонального оборонного спротиву. Крім того, у цих складних умовах були продовжені і євроінтеграційні процеси, які реалізувались у прийнятті низки «євроінтеграційних законів».

Право України за воєнний рік стало нормативною основою не тільки для українського опору російській агресії, але й для повоєнного відновлення України та забезпечення її європейського майбутнього.

Отже, війна триває, проте Україна не тільки впевнено рухається до перемоги, але вже сьогодні створює правове підґрунтя для свого розвитку й подальшого утвердження як незалежної, суверенної, демократичної, правової держави, повноправного члена європейського співтовариства.

¹ Відновлення України : вебсайт. URL: <https://recovery.gov.ua> (дата звернення: 27.03.2023).

1.4. ДЕРЖАВНИЙ СУВЕРЕНІТЕТ І ТЕРИТОРІАЛЬНА ЦІЛІСНІСТЬ – ФУНДАМЕНТАЛЬНІ ЗАСАДИ РОЗБУДОВИ УКРАЇНСЬКОЇ ДЕРЖАВНОСТІ

Невід’ємною умовою існування держави як самодостатнього і незалежного суб’єкта міжнародного права є її суверенітет і територіальна цілісність. Протягом другої половини ХХ століття суверенітет під впливом процесу європейської інтеграції, а з кінця ХХ століття – і процесу глобалізації зазнає певних трансформацій. Всеосяжний розвиток глобалізації, який охопив майже всі виміри суспільного життя, змінює не лише усталений світовий економічний порядок, а й механізм функціонування міжнародної політики, характеристики її ключових суб’єктів, насамперед держави. Як наслідок, зазнає змін така властивість держави, як суверенітет.

Ці процеси цілком закономірні, оскільки суверенітет, як і будь-яка інша юридична категорія, виникнувши у конкретних суспільно-політичних умовах, несе в собі відбиток явища, яке він позначав на відповідному етапі історичного розвитку. Цілком закономірно, що в процесі подальшого розвитку суспільних відносин змінюється фактичний зміст правових відносин, що позначаються цим поняттям. Однак такі зміни змісту правовідносин не завжди призводять до перегляду формально-юридичного аспекту даного явища¹. Саме тому використання поняття «суверенітет» у контексті, який сформувався в інших історичних умовах, аніж сучасні, може породжувати певні проблеми з тлумаченням сучасного змісту цієї державно-правової категорії. Історична трансформація змісту й порядку його здійснення актуалізує дослідження проблем визначення змісту державного суверенітету і практики його здійснення.

Утвердження суверенітету і територіальної цілісності держави є запорукою становлення і розвитку української державності і передумовою її інтеграції до європейських і євроатлантичних структур. Утвердження суверенітету й розбудова державності відбувалися складно, що було зумовлене не тільки перехідним етапом розвитку українського суспільства. Указані процеси відбувалися на тлі нових явищ соціальної дійсності, що перебували в стані напруги між собою: глобалізація і сталий розвиток; новий демократичний світовий порядок і відновлення імперських традицій; розвиток інтеграційних і дезінтеграційних (сепаратизм) процесів; посилення позицій транснаціональних корпорацій і збереження суверенної держави як ключового суб’єкта міжнародного

¹ Так, поняття «суверенітет», що первісно було розроблене ідеологами абсолютизму, у подальшому використовувалося, зокрема, для характеристики волі народу як джерела влади («народний суверенітет»).

права. Крім того, в означений період у черговий раз набули поширення ідеї «десуверенізації», «розчинення державного суверенітету»¹ в глобальній системі світового порядку, розгляду суверенітету як привілею, який необхідно заслужити; критики непорушності суверенітету як основоположного принципу чинного міжнародного права, на заміну якому повинні прийти принципи, що ґрунтуються на ідеях обмеження суверенітету на користь дотримання прав людини, заміни принципу суверенітету на принцип незалежності² тощо.

Вчення про суверенітет активно розроблялося радянською юридичною наукою, але було занадто ідеологізованим і політизованим, спрямованим не досягнення внутрішньо- і зовнішньополітичних цілей. Відповідно, радянська конституційна теорія і практика допускали визнання на рівні основного закону суверенітету як за федерацією, так і за союзними і навіть автономними республіками, а також передбачали право виходу союзних республік зі складу СРСР, що надавало правових підстав для постановки питання вказаними суб'єктами про сецесію. Показово, що конституції інших федеративних держав³ (окрім Соціалістичної Федеративної Республіки Югославія (СФРЮ) і Ефіопії⁴), а також установчі договори Європейського Союзу до Лісабонських угод⁵ не передбачали право виходу зі складу федерації (ЄС).

¹ Gottlieb G. *Nation against State: a New Approach to Ethnic Conflicts and the Decline of Sovereignty*. New York, 1993 ; Fowler M. R., Bunck J. M. *Law, Power, and the Sovereign State: the Evolution and Application of the Concept of Sovereignty*. University Park, 1995. P. 137, 138 ; Robinson W. I. *Capitalist Globalization and the Transnationalization of the State*. London : Routledge, 2002. P. 71.

² Маланчук П. Вступ до міжнародного права за Ейкхерстом : пер. з англ. Харків : Консум, 2000. С. 47, 48.

³ Під час першої інаугураційної промови у 1861 р. Президент США А. Лінкольн заявив: «Я вважаю, що з точки зору загального права та Конституції союз цих штатів є вічним. Вічність мається на увазі, якщо не виражена, в основному законі всіх національних урядів. Можна з упевненістю стверджувати, що жоден уряд ніколи не мав положення у своєму органічному законі про своє власне припинення. Продовжуйте виконувати всі чіткі положення нашої Національної конституції, і Союз існуватиме вічно, оскільки його неможливо зруйнувати, окрім будь-якої дії, не передбаченої в самому документі» (First Inaugural Address of Abraham Lincoln, March 4, 1861. URL: https://avalon.law.yale.edu/19th_century/lincoln1.asp).

⁴ Право виходу зі складу федерації було передбачено в преамбулі Конституції СФРЮ та Конституції Ефіопії. Конституція Республіки Тива у складі російської федерації в редакції 1993 р. містила положення про право Республіки на самовизначення і вихід зі складу російської федерації за результатами всенародного референдуму населення Республіки.

⁵ Правову природу Європейського Союзу різні автори визначають по-різному, порівнюючи ЄС із міжнародною організацією, конфедерацією, федерацією, імперією, наднаціональною організацією. Попри те, що процес інтеграції не дійшов до свого логічного завершення і його кінцева мета не визначена, важко ігнорувати той факт, що дедалі більше він нагадує федеративне утворення.

Зрозуміло, що вказані підходи до бачення державного суверенітету виявилися непридатними для розбудови Української держави, що надало актуальності і практичної значущості пошукам вітчизняних правників із проблематики суверенітету, формування вітчизняної теорії суверенітету, яка б відповідала кращим зарубіжним, насамперед західним, конституційним традиціям.

Протягом 1990 – початку 2000-х років у вітчизняній науці конституційного і міжнародного права суттєво змінюються погляди на конституційно-правові та міжнародно-правові відносини, пов'язані з державним суверенітетом. Значною мірою така трансформація відбулася під впливом ідей таких фундаторів науки конституційного права, як М. Орзіх¹, В. Погорілко², В. Тацій³, Ю. Тодика⁴, Ю. Шемшученко⁵, розвинутих у подальшому в працях В. Горбаня⁶, Л. Наливайко⁷, Н. Пархоменко⁸, М. Савчина⁹, Я. Зайко¹⁰, В. Ковтуна¹¹, Л. Войтовича,

¹ Орзіх М. Суверенітет України: конституційна регламентація. *Юридический вестник*. 1997. № 1.

² Проблеми реалізації Конституції України: теорія і практика / відп. ред. В. Ф. Погорілко. Київ : А. С. К., 2003. 650 с.

³ Тацій В. Я. Конституційний лад України: проблеми вдосконалення. *Вісник прокуратури*. 2007. № 7. С. 3–11 ; Конституція України : наук.-практ. комент. / В. Б. Авер'янов, О. В. Батанов, Ю. В. Баулін та ін. ; редкол.: В. Я. Тацій, Ю. П. Битяк, Ю. М. Грошевой та ін. Харків : Право ; Київ : Ін Юре, 2003. 808 с.

⁴ Конституційно-правові засади становлення української державності / за ред.: В. Я. Тація, Ю. М. Тодики. Харків : Право, 2003. 328 с. ; Тодика Ю. Н. Основы конституционного строя Украины : монография. Харьков : Факт, 2000. 176 с. ; Тодика Ю. Н. Вопросы государственного суверенитета в аспекте формирования на Украине демократического правового государства. *Проблемы законности*. 1993. Вып. 28.

⁵ Правове забезпечення державного суверенітету України : монографія / за заг. ред. Ю. С. Шемшученка ; Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України. Київ : Юрид. думка, 2011. 300 с.

⁶ Горбань В. І. Україна: сходження до суверенної держави. Сторінки недописаної історії : монографія. Харків : ХНПУ, 2009. 219 с.

⁷ Наливайко Л. Р. Державний лад України: теоретико-правова модель : монографія. Харків : Право, 2009. 598 с.

⁸ Пархоменко Н. М. Суверенітет держави: соціально-політична сутність та юридичний зміст. *Науковий часопис НПУ імені М. П. Драгоманова. Серія 18 «Економіка і право»*. 2011. Вип. 14. С. 113–121.

⁹ Конституція і народний суверенітет в Україні: проблеми теорії і практики реалізації : зб. наук. пр. / за заг. ред. В. М. Кампа, М. В. Савчина. Київ : Час Друку, 2008. 270 с.

¹⁰ Декларація про державний суверенітет України. AVE, UKRAINA! : Тритомний монолог-діалог з двоєдиною Україною. Т. 1 (ч. 1–3), 2 (ч. 1–3) : Декларація про державний суверенітет України / відп. ред. Я. Зайко ; Асоц. нар. деп. України. 2-ге вид., виправ. і допов. Київ : Освіта України, 2011. 1432 с.

¹¹ Ковтун В. І. Гарантії державного суверенітету України: конституційні аспекти : монографія. Харків : Фактор, 2014. 216 с.

В. Гринчака й Г. Федущак-Паславської¹, а також представників науки міжнародного права М. Баймуратова², Н. Кирилюка³, В. Гавриленко⁴. Завдяки їх зусиллям було закладено основи вітчизняного вчення про державний суверенітет (у Конституції державний суверенітет було нормативно закріплено з урахуванням положень Декларації про державний суверенітет України⁵: головними його ознаками було визнано верховенство, незалежність, єдність і неподільність, невідчужуваність суверенітету⁶), а також наведено додаткові аргументи на користь того, що в сучасних умовах немає реальних підстав для проведення «десуверенізації» та сприйняття тези про те, що суверенітет має стати привілеєм, який необхідно заслужити⁷.

Від моменту проголошення незалежності і до сьогодні проблематика державного суверенітету виявилася тісно переплетеною з проблемою

¹ Державний суверенітет України. Кн. II : Національний суверенітет Козацької держави : монографія / Л. В. Войтович, В. А. Гринчак, Г. М. Федущак-Паславська. Харків : Право, 2022. 258 с.

² Баймуратов М. О., Хоббі Ю. С. Модифікації державного суверенітету в умовах європейської інтеграції в контексті взаємовідносин Європейського Союзу з державами-членами : монографія / за ред. М. О. Баймуратова. Суми : Унів. кн., 2013. 298 с.

³ Кирилюк Н. В. Особливості реалізації принципу суверенної рівності держав в сучасному міжнародному праві : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.11. Одеса, 2014. 18 с.

⁴ Гавриленко В. В. Трансформація державного суверенітету в умовах європейської інтеграції: проблеми теорії та реалізації : монографія / за наук. ред. Ю. О. Волошина. Одеса : Фенікс, 2017. 135 с.

⁵ У Декларації державний суверенітет України трактується як «верховенство, самостійність, повнота і неподільність влади Республіки в межах її території та незалежність і рівноправність у зовнішніх зносинах» (Декларація про державний суверенітет України від 16.07.1990 № 55-ХІІ. *Відомості Верховної Ради УРСР*. 1990. № 31. Ст. 429).

⁶ Байдін Ю. В. Державний суверенітет і його межі в умовах європейської інтеграції (питання теорії) : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01. Харків, 2012. С. 21–33.

⁷ На жаль, такі погляди сприйняті на рівні офіційної політики окремих держав. Так, ідея розгляду суверенітету як привілею «обраних» держав є фактично однією з фундаментальних засад неоімперської зовнішньої політики росії, що доводить грубе порушення нею суверенітету України, Грузії, Молдови та погрози іншим державам. Схожі ідеї висловлюють і деякі інші держави, яким властивий «дефіцит демократії». Так, 21 квітня 2022 р. китайський посол Лу Ше під час інтерв'ю французькому телеканалу LCI заявив: «У міжнародному праві країни колишнього Радянського Союзу не мають чинного статусу, оскільки немає міжнародної угоди, яка б матеріалізувала їхній статус суверенної країни» (Chinese Ambassador doubts the sovereignty of the former USSR countries: as they answered in Lithuania and Estonia. 22.04.2023. URL: <https://newsreadonline.com/chinese-ambassador-doubts-the-sovereignty-of-the-former-ussr-countries-as-they-answered-in-lithuania-and-estonia/>).

Певна зневага до суверенітету України з боку окремих держав стала особливо очевидною під час російської агресії 2022–2023 рр. (Яковюк І. В., Білоусов Є. М. Національна безпека України в умовах нових викликів європейській та євроатлантичній солідарності : монографія. Харків : ФО-П Рубан В. В., 2022. 148 с.).

обрання шляхів забезпечення національної безпеки, зокрема вирішення наступних питань: чи доцільно збереження ядерного статусу України? Чому віддати перевагу – постійному нейтралітету і позаблоковому статусу чи участі в системі колективної безпеки? Членство в якому інтеграційному об'єднанні відповідає національним інтересам України? Слід зазначити, що на початку 1990-х років усі ці питання виявилися взаємопов'язаними для України, а останні два питання – і для багатьох інших європейських країн, насамперед із регіону Балтії і Східної Європи, хоча й не тільки для них¹.

Європейський вибір – це невід'ємна складова національної ідеї і одночасно стратегічний напрям державно-правового розвитку України. Уже в постанові Верховної Ради УРСР² від 25 грудня 1990 р. Раді Міністрів було доручено спрямувати зусилля на забезпечення безпосередньої участі України у загальноєвропейському процесі та європейських структурах.

Попри позицію Києва, США і їх союзники по НАТО розглядали відносини з Україною насамперед крізь призму ядерного роззброєння. Американські і європейські політики не розуміли геополітичної цінності України для забезпечення європейської безпеки³. Відтак Україна зіткнулася з узгодженою російсько-американською позицією з питання ядерного роззброєння (позиція США в питанні ядерного роззброєння України була мотивована тим, що близько 1 900 стратегічних ядерних боєголовок, більша частина яких знаходилася на міжконтинентальних балістичних ракетах SS-19 та SS-24, були націлені на США)⁴.

Зважаючи на сусідство і зв'язки з росією, на Заході Україну сприймали переважно крізь «російську призму». Багато хто за кордоном

¹ Так, унаслідок приєднання в 1995 р. Фінляндії та Швеції до ЄС їхня зовнішня і безпекова політики зазнали радикальних змін – відбувся перехід від політики нейтралітету до політики позаблоковості. Оскільки Європейський Союз – це не військово-політична організація, то вступ указаних держав до ЄС не порушив принцип позаблоковості (Ромчук М. Від нейтрального статусу до курсу на колективну безпеку: еволюція підходів України до забезпечення національної безпеки. *Проблеми законності*. 2023. Вип. 161. С. 30–56).

² Про реалізацію Декларації про державний суверенітет України в сфері зовнішніх зносин : постанова Верхов. Ради УРСР від 25.12.1990 № 581-ХІІ. *Відомості Верховної Ради УРСР*. 1991. № 5. Ст. 25.

³ Якщо точніше, то адміністрація президентів США не дослухалася до аргументів тих політиків (зокрема З. Бжезінського), на думку яких, поява незалежної, суверенної Української держави, яка змінила геополітичну карту Європи, стала однією з трьох найвизначніших подій ХХ століття, що за своєю значущістю можна співставити з розпадом Австро-Угорської імперії та поділом Європи після Другої світової війни (Бжезінський З. Україна має стати європейською державою / пер. з англ. М. Рябчук. *Сучасність*. 1992. № 9. С. 125, 126).

⁴ D'Anieri P. Ukraine and the U. S. since 1991: the reshaping of expectations. *Coming in from the Cold: U. S.-European Interactions since 1980* / S. Ramet, C. Ingebrittsen (Eds.). New York : Macmillan, 2021. P. 191–208.

вважав, що Україна буде формально суверенною, підпорядкованою зовнішній і безпековій політиці Москви¹. Як наслідок, Київ розглядали як потенційного стратегічного партнера Москви². Позбавлений серйозної підтримки з боку США і Європейських співтовариств, офіційний Київ був вимушений вдатися до реалізації багатовекторної зовнішньої політики, постійно балансує між росією та Заходом³. Ситуацію ускладнював фактор ядерної зброї: після розпаду СРСР на території України залишився потужний ядерний арсенал, який вона не могла контролювати (Київ міг розраховувати лише на блокування запуску ракет без своєї згоди⁴). За цих умов ядерне роззброєння розглядалося урядом України як можливий засіб виходу з-під контролю Москви і налагодження відносин із Заходом.

23 травня 1992 р. Україна підписала Лісабонський протокол, який був спрямований на повернення росії ядерної зброї з Білорусії, Казахстану та України, які мали приєднатися до Договору про стратегічні наступальні озброєння (СНО) і Договору про нерозповсюдження ядерної зброї (ДНЯЗ) (Протокол зробив 5 держав учасниками СНО). При цьому Протокол містив вимогу щодо якнайшвидшого (відводилося до 7 років на виконання вимоги) приєднання України до ДНЯЗ.

Слід зазначити, що реалізація зовнішньої складової державного суверенітету – незалежність у взаємовідносинах з іншими державами – в 1990-х роках була додатково ускладнена існуванням проблеми з визначенням українським політичним керівництвом ієрархії національних інтересів як передумови для формування і послідовної реалізації ефективної зовнішньої політики держави⁵. У парламенті України було

¹ D'Anieri P. Ukrainian foreign policy from independence to inertia. *Communist and Post-Communist Studies*. 2012. No. 45. P. 448.

² Ukraine and European Security / Albright D., Apatov S. (Eds.). New York : St Martin's Press, 1999. P. 4.

³ Битяк Ю. П., Яковюк І. В. Субрегіональна інтеграція країн Центральної та Східної Європи: уроки для України. *Становлення та розвиток науки європейського права в Україні : Liber amicorum до 70-річчя проф. В. Муравйова : монографія / за заг. ред. К. Смирної*. Одеса : Фенікс, 2017. С. 149–174.

⁴ 30 грудня 1991 р. Співдружність Незалежних Держав підписала у Мінську угоду, згідно з якою російському уряду мала бути передано всю ядерну зброю. Однак доки зброя залишалася на території Білорусії, України та Казахстану, уряди цих країн мали право накладати вето на її використання. Термін демонтажу зброї було встановлено на кінець 1994 р.

⁵ Так, лише у 2003 р. пріоритети національних інтересів було конкретизовано у ст. 6 Закону України «Про основи національної безпеки України». Але при цьому розроблена ієрархія пріоритетів національної безпеки ігнорувала той факт, що Україна є самостійним і самоцінним суб'єктом міжнародних відносин, а не додатком до певного зовнішньополітичного центру. Помилки, яких політичне керівництво держави припустилося в процесі визначення ієрархії національних інтересів, зумовили заперечення на рівні Воєнної доктрини зразка 1993 і 2004 рр. можливості виникнення масштабного конфлікту в Центральній та Східній Європі. І це попри те, що в означений

мало прихильників ідей ратифікації СНО, приєднання до ДНЯЗ та повної денуклеаризації. Ситуація ускладнювалася існуванням відмінностей в підходах до ядерного роззброєння¹, а також вибору конфігурації колективної безпеки² між Президентом Л. Кравчуком і Прем'єр-міністром Л. Кучмою. Наприкінці 1992 р. у Верховній Раді України дедалі частіше лунали заклики зберегти бодай частково ядерний статус попри обіцянку США надати Києву 175 млн дол. допомоги для демонтажу ядерної зброї. Крім того, український уряд почав здійснювати адміністративне управління ядерними силами та заявив про свої права на боєголовки. Наприкінці квітня 1993 р. 162 українські політики підписали заяву про додавання 13 попередніх умов для ратифікації СНО, що зірвало процес ратифікації СНО³. У травні 1993 р. Сполучені Штати змушені були пообіцяти більше фінансової допомоги Києву як умову ратифікації СНО. Указані вимоги та пропозиції активізували дискусії між Україною, росією та США щодо майбутньої денуклеаризації України.

період політичне керівництво як росії, так і США констатували лише зниження ймовірності його реалізації, але аж ніяк не його виключення. Крім того, Україна до 2015 р. традиційно не персоніфікувала на рівні безпекового законодавства своїх ворогів і лише у Стратегії національної безпеки України (2015 р.) відійшла від цього правила, визнавши основною загрозою національній безпеці агресивні дії росії (Битяк Ю. П., Яковюк І. В. Стратегія національної безпеки України: на шляху оновлення. *Воркшоп «Інформаційна безпека як частина національної безпеки у Східній Європі»*. Харків : Право, 2016. С. 86–93 ; Палій О. Навіщо Україні НАТО? Київ : Дніпро, 2006. 144 с.).

¹ Л. Кучма займав більш прагматичну позицію з питання ядерного роззброєння України. Так, його уряд погоджувався лише на вивезення ядерних зарядів, розглядаючи плани створення на базі балістичних ракет у неядерній комплектації стримуючої зброї. Також було піднято питання щодо відшкодування вартості ядерної зброї, що виводиться до росії. Справа в тому, що стратегічні ядерні боєголовки мали комерційну цінність у вигляді високозбагаченого урану, що міститься в них, який можна було змішати з низькозбагаченим ураном і використовувати в паливних стрижнях для ядерних енергетичних реакторів. Також поставало питання про фінансування утилізації міжконтинентальних балістичних ракет, шахт їх базування, стратегічних бомбардувальників і ядерної інфраструктури (Pifer S. *The Trilateral Process: The United States, Ukraine, Russia and Nuclear Weapons* : report. May 9, 2011. URL: <https://www.brookings.edu/research/the-trilateral-process-the-united-states-ukraine-russia-and-nuclear-weapons/>).

² Президент України Л. Кравчук виступив із пропозицією формування «Балто-Чорноморського поясу безпеки», однак не отримав підтримки ані з боку НАТО, ані Європейських співтовариств (Битяк Ю. П., Яковюк І. В. Субрегіональна інтеграція країн Центральної та Східної Європи: уроки для України. *Становлення та розвиток науки європейського права в Україні* : Liber amicorum до 70-річчя проф. В. Муравйова : монографія / за заг. ред. К. Смирнкової. Одеса : Фенікс, 2017. С. 149–174).

³ Вважалося, що володіння ядерною зброєю є важливою гарантією безпеки України, а тому відмова від неї породжує питання щодо інших рівнозначних гарантій збереження суверенітету і територіальної цілісності України після відмови від стратегічних ядерних озброєнь. Крім того, початкова зацікавленість США на ядерній зброї дала ненавмисний ефект підвищення її цінності як політичного козира в умах деяких українців.

Після невдалого Масандрівського саміту напередодні чергових президентських виборів, у результаті тривалих і складних переговорів Президент Л. Кравчук, посиляючись на загрозу міжнародної ізоляції України, 14 січня 1994 р. підписав у Москві разом із Президентом США і рф Тристоронню заяву «Про ліквідацію ядерної зброї на території України» (участь США допомогла виправити дисбаланс між Україною та росією). У Заяві було викладено міжнародні зобов'язання України щодо набуття без'ядерного статусу, а також надані їх гарантії та компенсації¹. Як зазначав директор управління з питань України, росії та Євразії в Раді національної безпеки США С. Пайфер (S. Pifer), тристоронній процес увінчався успіхом, бо знайшов взаємовигідне рішення, яке відповідає мінімальним вимогам усіх трьох учасників².

Позачергові президентські вибори 1994 р., на яких переміг Л. Кучма, уповільнили переговорні процеси щодо українського ядерного роззброєння. Лише після звернення Президента Л. Кучми Верховна Рада України 16 листопада 1994 р. зняла наявні законодавчі обмеження. Закріплення зобов'язань США, рф і Великої Британії у сфері безпеки перед Україною відбулося шляхом підписання 5 грудня 1994 р. Будапештського меморандуму про гарантії безпеки. Будучи політичною угодою в дусі принципів Гельсінських угод, Меморандум передбачав гарантії безпеки від загрози або застосування сили проти територіальної цілісності та політичної незалежності України. Країни-гаранти пообіцяли поважати суверенітет та існуючі кордони України. У відповідь Київ офіційно приєднався до ДНЯЗ як держава, яка не володіє ядерною зброєю, що було останньою умовою для ратифікації СНО. Того ж дня 5 держав – учасниць СНО обмінялися ратифікаційними грамотами, внаслідок чого договір набув чинності. Це дозволило вивести Україну з міжнародної ізоляції, налагодити відносини зі США й активізувати в подальшому відносини з НАТО.

В умовах утвердження моделі однополярного світу на чолі зі США Україна зробила вибір на користь співпраці з Європейськими співтовариствами і НАТО. В 1993 р. Верховна Рада України прийняла постанову «Про Основні напрями зовнішньої політики України»³, у якій зазначила:

¹ Тристороння заява та Додаток до неї: а) передбачали передачу всієї ядерної зброї, що знаходиться на території України, росії для подальшого демонтажу; б) визначали оперативну компенсацію росією Україні за високозбагачений уран у переданій зброї; в) містили гарантії безпеки України з боку США, росії та Великої Британії в разі приєднання України до Договору про нерозповсюдження ядерної зброї як держави, яка не володіє ядерною зброєю; г) підтверджували зобов'язання США надавати допомогу щодо безпечного й надійного демонтажу ядерних сил у рамках програми спільного зменшення загрози (програми Нанна – Лугара).

² Pifer S. The Trilateral Process: The United States, Ukraine, Russia and Nuclear Weapons : report. May 9, 2011. URL: <https://www.brookings.edu/research/the-trilateral-process-the-united-states-ukraine-russia-and-nuclear-weapons/>.

³ Про Основні напрями зовнішньої політики України : постанова Верхов. Ради України. *Відомості Верховної Ради України*. 1993. №37. Ст. 379.

з огляду на геополітичне становище України проголошений нею намір стати нейтральною та позаблоковою державою має бути адаптований до нових умов і не може бути перешкодою для її участі в загальноєвропейській структурі безпеки. Включення НАТО до поняття «загальноєвропейська структура безпеки» стало прикладом розширеного тлумачення цієї категорії: у Рекомендаціях парламентських слухань про взаємовідносини та співробітництво України з НАТО було зазначено, що Альянс є серцевиною нової архітектури загальноєвропейської безпеки¹.

Опинившись між двома військово-політичними структурами (НАТО й Організацією договору про колективну безпеку)², Україна, аби не перетворитися на буферну державу, вдалася до корегування зовнішньополітичного курсу. У 1994 р. вона першою з колишніх радянських республік приєдналася до програми НАТО «Partnership for Peace». Правовою основою співробітництва України з НАТО стала Хартія про особливе партнерство між Україною та Організацією Північно-Атлантичного договору (1997 р.)³. І хоча Хартія не містила положення про перспективи вступу України в НАТО, така співпраця розглядалася українським урядом як дієва гарантія забезпечення її суверенітету, територіальної цілісності та національної безпеки.

Підписання і ратифікація в 1994 р. Угоди про партнерство і співробітництво між Україною і Європейськими Співтовариствами та їх державами-членами⁴ засвідчило офіційне визнання Україною європейського вибору як стратегічного курсу зовнішньої політики держави.

Слід зазначити, що більшість вітчизняних авторів досліджують проблематику державного суверенітету, виходячи з традиційних для загальної теорії права, конституційного і міжнародного публічного права підходів. Однак справжній приріст наукового знання забезпечують наукові пошуки, які більшою мірою спрямовані на розкриття особливостей реалізації суверенітету в умовах регіональної інтеграції. Важливого значення в цьому зв'язку набули наукові розвідки вітчизняних правників і політологів, присвячені:

¹ Рекомендації парламентських слухань про взаємовідносини та співробітництво України з НАТО : схвал. постановою Верхов. Ради України від 21.11.2002 № 233-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2002. № 51. Ст. 374 ; Про взаємовідносини та співробітництво України з НАТО: Парламентські слухання / О. О. Зарубинський, І. І. Мисик, С. О. Дворник та ін. Київ, 2003. С. 103.

² Обидва військово-політичні блоки прагнули включити Україну у свою орбіту. Це породило проблему вибору для України: або пристати до однієї з військово-політичних структур, або відповідно до Декларації про державний суверенітет України дотримуватися позаблокового статусу.

³ Хартія про особливе партнерство між Україною та Організацією Північно-Атлантичного договору. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_002.

⁴ Угода про партнерство і співробітництво між Україною і Європейськими Співтовариствами та їх державами-членами : ратиф. Законом України від 10.11.1994 № 237/94-ВР. *Офіційний вісник України*. 2006. № 24. Ст. 1794.

по-перше, розкриттю співвідношення суверенітету і суверенних прав¹;

по-друге, визначенню правової природи Європейського Союзу², набуття членства в ньому³, а також особливостям впливу наднаціональ-

¹ Ю. Байдін, Ю. Битяк, О. Трагнюк та І. Яковюк у своїх працях розкрили співвідношення державного суверенітету і суверенних прав. Якщо державний суверенітет створює правові умови для реалізації суверенних прав, то останні сприяють збереженню цілісності суверенітету. При цьому ознаки суверенітету не тотожні ознакам його складових. Суверенні права поза державним суверенітетом не лише втрачають низку своїх значущих властивостей, але й взагалі не можуть існувати в такій якійсій визначеності. Конституції багатьох європейських держав передбачають можливість делегування права реалізації окремих суверенних прав наднаціональним інститутам інтеграційних об'єднань. Практика делегування національними урядами права реалізації певного суверенного права є правомірною, оскільки вона, по-перше, є способом реалізації суверенного права; по-друге, компенсується набуттям так званих загальносистемних повноважень у рамках інтеграційного об'єднання; по-третє, передбачає можливість повернення делегованих прав, тобто не порушує суверенітет держави. Для практичної реалізації суверенні права повинні бути переведені в розряд повноважень органів держави з певних предметів відання, без чого вони залишаються лише потенційними можливостями держави. Більш детально див.: Байдін Ю. В. Державний суверенітет і суверенні права: проблеми співвідношення. *Державне будівництво та місцеве самоврядування*. 2010. Вип. 20. С. 186–203; Yakoviyk I. V., Shestopal S. S., Baranov P. P., Blokhina N. A. State sovereignty and sovereign rights: EU and national sovereignty. *Opinion*. 2018. Vol. 34, Issue 87-2. P. 376–385; Bytyak Y., Yakoviyuk I., Tragniuk O., Komarova T., Shestopal S. The State Sovereignty and Sovereign Rights: The Correlation Problem. *Man In India*. 2017. Vol. 97. P. 577–588.

² Питання щодо правової природи ЄС залишається одним із найбільш дискусійних не лише в юридичній науці, але й у політологічній, економічній та соціологічній. Це зумовлене тим, що вказане питання безпосередньо пов'язане з проблемою забезпечення державного суверенітету держав – членів інтеграційного об'єднання. У працях Х. Якименко, В. Сало та І. Яковюка було надано додаткову аргументацію стосовно визнання Європейського Союзу наднаціональною (наддержавною) організацією, тобто автономною територіальною організацією політичної влади, що заснована суверенними державами з метою досягнення загальнозначущих цілей і наділена для цього національними урядами держав-членів широкою компетенцією, включаючи право приймати загальнообов'язкові рішення кваліфікованою більшістю голосів, і спирається на власне право, яке визнається верховним відносно національного права. Функціонування ЄС як наднаціональної організації передбачає збереження суверенітету держав-членів, оскільки наднаціональна влада Союзу, як уже зазначалося, може існувати над державами лише за умови збереження існування самих держав з усіма притаманними їм атрибутами. Таким чином, хоча Європейський Союз є наднаціональною (квазідержавною) організацією, яка реалізує численні суверенні права держав-членів, проте не перетворюється на власне державу. Більш детально див.: Якименко Х. С. Європейський Союз: правова природа об'єднання : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01. Харків, 2009. 229 с. ; Яковюк І. В. Правові основи європейської інтеграції та її вплив на державно-правовий розвиток України : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.01 ; 12.00.11. Харків, 2013. 474 с. ; Яковюк І. Державний суверенітет національних держав у складі Європейського Союзу: проблеми визначення. *Вісник Академії правових наук України*. 2004. № 3 (38). С. 114–126.

³ Брусиловська О. І. Економічна трансформація країн Східної Європи в умовах членства в Європейському Союзі. *Вісник ОНУ. Серія: Соціологія. Політичні науки*. 2008. Т. 13. Вип. 3. С. 179–186 ; Критерії членства в СОТ, ЄС та НАТО. Інтеграційні перспективи України : аналіт. дослідж. / голов. ред. І. І. Жовква. Вид. 3-тє, допов. та перероб. Київ, 2007. 84 с.

ної організації на державний суверенітет країн-кандидатів і країн-сусідів¹;

по-третє, особливостям реалізації суверенітету в умовах європейської інтеграції²;

по-четверте, реалізації державного суверенітету в умовах глобалізації³.

¹ Аналіз взаємовідносин Європейського Союзу з країнами-кандидатами і державами-сусідами дозволяє дійти висновку, що наднаціональна організація влади здатна здійснювати суттєвий вплив, що має, як правило, опосередкований характер на суверенітет держав цих категорій. Політика ЄС щодо надання членства країнам, з якими він межує, використовується Союзом для забезпечення національних інтересів і безпеки держав-членів та об'єднання в цілому. При цьому така політика ЄС впливає на зміст і напрями здійснюваних у країнах-кандидатах і державах-сусідах економічної, політичної, адміністративної та правової реформ, а також зовнішньополітичну діяльність. При цьому вплив Європейського Союзу сприяє забезпеченню державного суверенітету держав, зокрема України, Молдови і Грузії, що мають сецесійні конфлікти. Більш детально див.: Яковюк І. Особливості впливу наднаціональної організації на державний суверенітет країн-кандидатів та країн-сусідів (на прикладі Європейського Союзу). *Вісник Академії правових наук України*. 2010. №3. С. 19–31.

² Створена на основі Європейського Союзу наднаціональна організація влади сьогодні не «розчиняє» суверенітет держав, що входять до її складу, а дозволяє його зберігати, примушуючи великі держави певним чином рахуватися з позицією малих держав-членів із принципових для них питань, про що свідчать ситуації навколо ратифікації Конституції для Європи і Лісабонських угод. Більш детально див.: Яковюк І. В. Правові основи інтеграції до ЄС: загальнотеоретичний аналіз : монографія. Харків : Право, 2013. 760 с. ; Bytiak Y. P., Yakoviuk I. V., Getman E. A., Tragniuk O. Y., Shestopal S. S. Cooperation of former Soviet Union countries and Ukraine with the European Union. *ORBIS*. 2018. Vol. 14, Issue 41. P. 46–54 ; Державний суверенітет в умовах європейської інтеграції : монографія / за ред.: Ю. П. Битяк, І. В. Яковюк. Київ : Ред. журн. «Право України», 2013. 336 с. (Додаток до юрид. журн. «Право України», Вип. 15) ; Байдін Ю. В. Державний суверенітет і його межі в умовах європейської інтеграції (питання теорії) : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01. Харків, 2012. 20 с. ; Байдін Ю. В. Про межі суверенітету держав-членів ЄС: постановка питання. *Державне будівництво та місцеве самоврядування*. 2005. Вип. 10. С. 142–144 ; Сало В. І. Внутрішні функції держави в умовах членства в Європейському Союзі : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01. Харків, 2007. 220 с.

³ З кінця ХХ століття популяризується думка про те, що людство вступає в нову еру, в якій позиції суверенної держави підриваються, послаблюються, маргіналізуються під впливом процесів глобалізації. Однак концепт суверенітету насправді залишається незмінним, оскільки він інтегрує певний історичний досвід, нормативні очікування, функціональні зв'язки і системно-структурні взаємозалежності у системний теоретичний і практичний контекст. Попри те, що зміст концепції суверенітету зазнає певних змін, форма суверенно-центристського теоретизування, його концептуальна структура залишилися недоторканими. Його ключовими рисами, як і раніше, залишаються бінарний поділ на внутрішнє і зовнішнє, постулювання єдиної і самодостатньої суверенної сутності. Більш детально див.: Volk C. The Problem of Sovereignty in Globalized Times. *Law, Culture and the Humanities*. 2022. Vol. 18, Issue 3. P. 716–738. DOI: <https://doi.org/10.1177/1743872119828010> ; Державний суверенітет в умовах глобалізації: теорія та практика : монографія / за заг. ред. О. М. Кіндратець. Запоріжжя : ЗНУ, 2022. 226 с. ; Yakoviuk I. V., Baranov P. P., Shestopal S. S., Pokhodzilo Y. N. The legal-theoretical issues of the state sovereignty in the globalization. *Opcion*. 2019. Vol. 34, Issue 87-2. P. 369–275 ; Національний суверенітет України в умовах глобалізації : нац. доп. / редкол.: В. М. Геєць,

Міждержавне спілкування зумовлює посилення взаємодії та взаємозалежності держав, спонукає їх до пошуку компромісів та узгодження національних інтересів заради досягнення миру й соціального прогресу. Крім того, держави зобов'язані дотримуватися вироблених за їх участю норм і принципів міжнародного права, укладених міждержавних договорів. Як наслідок, держави вимушені постійно вдаватися до самообмеження в питанні реалізації своїх суверенних прав, що, однак, не призводить до втрати суверенітету.

У зв'язку з прагненням України інтегруватися до Європейського Союзу перед вітчизняними правниками, як свого часу й правниками держав, які вступили в ЄС раніше, постало питання про зміни, яких зазнає реалізація суверенітету держави у складі інтеграційного об'єднання.

Залучення (допуск) наднаціональних інститутів до реалізації національної компетенції свідчить, що процес прийняття рішень у ЄС розподілено по всіх ланках багаторівневої структури управління і має метою надати наднаціональним інститутам здатність і право легітимно діяти в межах правопорядку держав-членів (однак лише в тих сферах і обсягах, що визначені установчими договорами) поряд із верховною державною владою. Разом із тим буде помилкою стверджувати, що в цьому випадку два рівні влади діятимуть незалежно один від одного. Розвиткові інтеграційного процесу властивий парадокс: якщо на рівні держав – членів ЄС суверенітету стає менше, то це не означає, що на наднаціональному рівні його стає більше. Ерозія державного суверенітету не компенсується становленням суверенітету Європейського Союзу¹.

У рамках європейської інтеграції відбуваються процеси, які полягають у намаганні національних урядів в окремих випадках звільнити себе від відповідальності за результати соціально-економічного розвитку, перекинувши її на плечі наднаціонального рівня влади. Це, однак, не дає підстав констатувати початок перетворення держави на постсуверенне утворення. Держави – члени ЄС залишаються тією інстанцією, де формується ідентичність суспільства, де розробляються і втілюються в життя пов'язані з нею колективні проекти і цілі. Подолання світової фінансово-економічної кризи (2008–2013 рр.), міграційної (2015 р.) і кліматичної криз, як і розвиток глобалізації та регіональної інтеграції, засвідчує, що вказані процеси не призводять до якісних змін у природі суверенної держави, яка стикалася з різного роду викликами протягом усього свого існування, що, однак, не призвело до втрати нею статусу ключового гравця на міжнародній арені.

О. С. Онищенко, Ю. А. Левенець та ін. ; Секція суспіл. і гуманітар. наук НАН України. Київ : Парлам. вид-во, 2011. 112 с.

¹ Яковюк І. В. Правові основи інтеграції до ЄС: загальнотеоретичний аналіз : монографія. Харків : Право, 2013. С. 274.

Хоча ідеї передачі суверенітету від національного на наднаціональний рівень влади самі собою доволі привабливі, однак населення європейських країн не бажає їх втілення в життя. Це пояснює, чому розробники установчих договорів ЄС, які завжди займали досить важливу позицію з цього питання, уникали будь-якого згадування в них цієї ідеї. Відповідно, сучасна теорія європейської інтеграції оперує виключно поняттями об'єднання і співробітництва суверенітетів, що спрямовані не на заміну одного іншим, а на примноження сил і можливостей кожного учасника інтеграційного процесу.

Держави – члени Європейського Союзу зберігають контроль за всіма ключовими для збереження суверенітету сферами суспільних відносин, і навіть у тих сферах, де повноваження Союзу вважаються максимальними (наприклад, зовнішня торгівля і, зокрема, перемовини із Світовою організацією торгівлі), Європейська комісія пов'язана позицією національних урядів.

Закріплення на рівні установчих положень принципу наділення компетенцією спростовує висновок про остаточну передачу інститутам ЄС компетенції держав у певних сферах. Здійснене в Лісабонських угодах нормативне врегулювання питання виходу держав-членів зі складу Європейського Союзу, апробоване Великою Британією на практиці, підтверджує висновок, що держави-члени як були, так і залишаються повністю суверенними.

Україна перебуває в процесі інтеграції до Європейського Союзу. Попри це її суверенітет зазнає певного впливу з боку ЄС. Указаний вплив носить позитивний характер, оскільки має на меті модернізацію української державності, її політико-правової та соціально-економічної систем до рівня, який забезпечує реінтеграцію України до об'єднаної Європи. Виконання Копенгагенських критеріїв, що пред'являються до країн-кандидатів, зокрема України, зумовлене об'єктивною потребою, оскільки її політична, правова й соціально-економічна системи тривалий час функціонували в умовах принципово іншої системи координат. Українське суспільство має сприйняти систему цінностей об'єднаної Європи, яка відіграє важливу роль у формуванні й підтриманні європейської ідентичності (на жаль, українська нація протягом багатьох століть була відлучена від процесу її формування і вдосконалення, внаслідок чого виник певний ментальний бар'єр між нею і народами Західної Європи, які започаткували інтеграцію).

Важливу роль у прискоренні модернізації української державності відведено процесу європеїзації. Якщо європейська інтеграція базується на передачі повноважень від держав-членів до Європейського Союзу («завантаження»), то процес європеїзації передбачає передачу моделей і змісту європейського процесу ухвалення рішень у контексті

національних систем управління¹. В українській юридичній науці, попри конституційне закріплення незворотності європейського та євроатлантичного курсу України (преамбула Конституції України) та підписання Угоди про асоціацію між Європейським Союзом та Україною², цьому напрямку наукових досліджень все ще приділяється недостатньо уваги³.

Європеїзація – це, безумовно, керований і плановий політичний проєкт, спрямований на поглиблення європейської інтеграції через право і європеїзацію самого права. Європеїзація права не зводиться до мультицентризму джерел права, множинності органів його тлумачення та юрисдикцій. На нашу думку, європеїзацію слід розглядати ширше, включаючи в її зміст вплив права ЄС на національні правові культури і правосвідомість, оскільки саме від результативності змін у цьому сегменті національної правової системи залежить успіх⁴:

а) сприйняття нових парадигм, стилів, спільної системи цінностей і переконань, які вперше визначаються та закріплюються в політичному процесі ЄС, а відтак потребують включення в логіку розвитку національного законодавства, формування ідентичностей, проведення публічної політики;

б) узгодження внутрішньої політики й інституцій з їх європейськими аналогами;

в) проведення переговорів національних органів влади з інститутами ЄС;

г) результативності адаптації національного законодавства до правових стандартів ЄС;

г) удосконалення правозастосовної діяльності.

Таким чином, слід погодитися з К. Раделлі (С. Radaelli), на думку якого, європеїзація складається з процесів конструювання, використання та інституціоналізації формальних і неформальних правил, процедур, політичних парадигм, стилів, способів ведення справ та спільних переконань і норм, які спочатку визначаються і консолідуються в політичному процесі ЄС, а потім інкорпорується в логіку внутрішнього (національного та субнаціонального) дискурсу, політичних структур

¹ Yakoviyk I. V., Shestopal S. S., Baranov P. P., Blokhina N. A. State sovereignty and sovereign rights: EU and national sovereignty. *Opcion*. 2018. Vol. 34, Issue 87-2. P. 376–385.

² Association Agreement between the European Union and Ukraine. URL: <https://www.kmu.gov.ua/en/yevropejska-integraciya/ugoda-pro-asociacyu>.

³ Яковюк І., Анісімова Г., Трагнюк О. Європеїзація екологічного права держав-членів Європейського Союзу. *Проблеми законності*. 2022. Вип. 158. С. 82–109. DOI: <https://doi.org/10.21564/2414-990X.158.263248>.

⁴ Lomaka V., Yakoviyk I., Bilousov Y. Europeanisation and Its Impact on Candidate Countries for EU Membership: A View from Ukraine. *Access to Justice in Eastern Europe*. 2023. Vol. 6, Issue 2. P. 59–81. DOI: <https://doi.org/10.33327/AJEE-18-6.2-a000221>.

і державної політики¹. Із зазначеного випливає, що процес європеїзації України, як і інших європейських країн, не впливає на державний суверенітет.

Міжнародне співтовариство в цілому з повагою ставиться до суверенітету України. Виключення становить російська федерація, неоімперська політика якої не допускає існування України як суверенної держави. Виклики державному суверенітету і територіальній цілісності України з боку росії носили систематичний і різноманітний характер. Протягом усієї історії української незалежності Москва використовувала газовий шантаж із метою отримання поступок майнового (передачі росії частини майнових прав в українських газопроводах і підприємствах) та політичного (вступ до Організації договору про колективну безпеку, Митного союзу) характеру².

Однак Москва не обмежувалася «газовим шантажем». Перший крок було зроблено в 1992 р., коли державна дума росії визнала указ Президії Верховної Ради СРСР 1954 р., яким Крим було включено до складу Української РСР, таким, що не має юридичної сили. У 2003 р., 29 вересня, росія розпочала будівництво дамби до українського острова Тузла, який розташований на кордоні між державами. Ці дії вочевидь становили загрозу як суверенітету, так і територіальній цілісності України, порушували зобов'язання росії в межах Будапештського меморандуму. Протягом 2011–2012 рр. було чимало інцидентів, коли росія самовільно захоплювала українське навігаційне обладнання в Криму.

Грубим порушенням суверенітету і територіальної цілісності України, а також норм міжнародного права³ стала анексія Криму (включення Криму разом із Севастополем до складу російської федерації) в 2014 р., а також окупація частини Донецької і Луганської областей внаслідок неоголошеної війни на Донбасі.

Указані дії Москви стали прологом до розв'язування 24 лютого 2022 р. неспровокованої повномасштабної російсько-української війни. Вимоги, які пред'являє Москва Києву протягом усього періоду агресії, хоча й зазнають змін, проте свідчать про грубе ігнорування росією суверенітету України. Так, на початку війни умовою росії щодо при-

¹ Radaelli C. M. Europeanisation: Solution or Problem? *European Integration Online Papers*. 2004. Vol. 8, No. 16. URL: <https://ssrn.com/abstract=601163>.

² Перша «газова війна» у двосторонніх відносинах була розв'язана в 1993 р. Її продовженнями стали газові конфлікти 1995, 1998, 2004, 2005–2006, 2008–2009, 2013–2014, 2014–2018 рр.

³ Анексія Криму є порушенням міжнародних угод, зокрема Гельсінського акта від 1975 р. про непорушність сформованих у Європі кордонів, Будапештського меморандуму від 1994 р. про гарантії безпеки Україні, Договору про дружбу, співробітництво і партнерство між Україною і росією від 1997 р., Договору між Україною і Російською Федерацією про російсько-український державний кордон від 2003 р.

пинення вогню були: «демлітаризація», «денацифікація», захист російської мови в Україні, утримання від розробки ядерної зброї, відмова від розміщення на своїй території іноземних військових баз і намірів вступити до НАТО, визнання Україною Криму російським, а також незалежності так званих «ДНР» і «ЛНР» в адміністративних межах відповідних областей (включно з нині контрольованими Україною територіями). На березневих переговорах 2022 р. в Стамбулі російська сторона вже не вимагала «денацифікації» України і готова була погодитися зі вступом України до Європейського Союзу, якщо Київ повернеться до постійного нейтралітету. У травні 2023 р. російській МЗС заявив, що «конфлікт» буде врегульовано, якщо Україна відмовиться від вступу в ЄС, визнає російську мову державною, припинить бойові дії, відмовиться від поставок західного озброєння, повернеться до нейтрального й позаблокового статусу, зафіксованого в декларації про її державний суверенітет 1990 р., а також визнає «нові територіальні реалії» (факт приєднання Херсонської і Запорізької областей до рф).

Початок військових дій підтвердив той факт, що ключовим об'єктом впливу з боку агресора стала саме територія держави. При цьому неважливими є ні інфраструктурні показники цих територій, на які не звертається увага і які безжально винищуються, ні соціальні показники території, ні жодні інші. Війна засвідчила, що для ворога важливою є саме територія як певний простір, що докорінно змінює підходи не лише до забезпечення національної безпеки держави, а й до сутності поняття «територіальна цілісність» і способів її забезпечення. Державна територія є невід'ємним атрибутом і фактично уможливорює існування самої держави. Усталеність певної території та загальне визнання щодо поширення на неї влади конкретної держави і має наслідком необхідність забезпечити для цієї території з боку держави її цілісність. Така цілісність має визначальне значення для держави, вона зацікавлена в її установленні та постійному збереженні, оскільки від цього залежить система управління, механізм реалізації влади, існування сталої соціальної основи тощо.

Як зазначає М. Рубашенко, принцип територіальної цілісності зародився та зростав у міжнародному праві, а також був закріплений у Конституції України та деяких інших нормативних актах¹. У зв'язку з конституційною регламентацією категорія «територіальна цілісність» досить широко досліджувалася в науці конституційного права. Так, В. Шаповал зазначає, що складовою змісту зовнішніх функцій держави є захист її суверенітету і територіальної цілісності, що передбачено

¹ Рубашенко М. А. Поняття і ознаки територіальної цілісності України, охоронюваної ст. 110 КК України. *Право і суспільство*. 2014. №4. С. 269.

частиною першою ст. 17 Конституції України¹. При цьому вчений зазначає, що поняття недоторканності й цілісності державної території є взаємопов'язаними, але відмінними поняттями. Цілісність території тягне неприпустимість насильницького розчленування державної території або захоплення та відторгнення (анексії) її частини². Аналогічну позицію висловлює Ю. Тодика, вказуючи, що цілісність означає заборону насильницького поділу території держави³.

Ключова засада розвитку української державності закріплена у ст. 2 Конституції України, яка визначає форму територіального устрою України як унітарну, але при цьому робить важливу ремарку, що унітарність території України характеризується її цілісністю та недоторканністю в межах існуючого кордону.

У зв'язку з таким конституційним закріпленням зовнішньою межею цілісності території України виступає її кордон. Саме державний кордон, як лінія і вертикальна поверхня, що проходить по цій лінії та визначає межі державної території – суші, вод, надр, повітряного простору, тобто межі державної території України, просторові рубіжі дії державного суверенітету України, виступає невід'ємним фактором оцінки цілісності території.

Крім того, цілісність і недоторканність території стосуються держави в цілому, а не її конкретного устрою, тобто ці вимоги є важливими конституційними засадами як для унітарної, так і для федеративної держави. Проте при різних формах територіального устрою держави можуть існувати різні інтерпретації та підходи до сутності територіальної цілісності. Такою особливістю, зокрема, може бути подвійне закріплення цього принципу як у конституціях конкретних суб'єктів федерації, так і в союзній конституції, за якого територіальну цілісність будуть захищати конкретні суб'єкти і союз у цілому. І у зв'язку з цим може виникати питання щодо доцільності закріплення такої засади в конституціях суб'єктів федерації, які фактично «делегували» такі повноваження на федеративний (союзний) рівень.

Водночас слід враховувати, що територіальна цілісність у законодавстві розглядається як із позитивної, так і з негативної позиції. Дотримання територіальної цілісності не означає, що територія держави не може бути змінена в принципі, а означає, що вона не може бути змінена в насильницький, протиправний спосіб. Якщо ж спосіб і механізм зміни території врегульований законодавством, то така зміна є цілком можливою. Зокрема, ст. 3 Закону України «Про все-

¹ Шаповал В. М. Сучасний конституціоналізм : монографія. Київ : Салком, 2005. С. 122.

² Там само. С. 142.

³ Конституційне право України : підручник / за ред. Ю. М. Тодики, В. С. Журавського. Київ : Ін Юре, 2002. С. 86.

український референдум» закріплює, що предметом такого референдуму може бути питання про зміну території України¹. При цьому такий референдум проводиться виключно у визначеному законом випадку, тобто щодо затвердження прийнятого Верховною Радою України закону про ратифікацію міжнародного договору про зміну території України (ст. 18). Це означає, що рішення референдуму є вторинним по відношенню до рішення парламенту й носить суто установчий характер, ускладнюючи процедуру зміни території України. Таким чином, якщо зміна території України відбудеться з додержанням указанного механізму, це не означатиме порушення її територіальної цілісності. Усі інші способи її зміни матимуть наслідком указані порушення територіальної цілісності, винесення яких на референдум заборонено п. 3 ч. 2 ст. 3 Закону України «Про всеукраїнський референдум». За загальними підходами поняття «територіальна цілісність» визначається як стабільність території держави, недоторканність її меж і неприпустимість насильницьких територіальних змін. У галузі міжнародного права під територіальною цілісністю розуміють принцип міжнародного публічного права, згідно з яким територія держави є недоторканною від посягань із боку інших держав шляхом застосування військової сили або загрози силою.

Таким чином, дослідження цієї категорії відбувається в межах конституційної галузі, галузі міжнародного права та кримінального права. Інтегруючим висновком відповідних наукових досліджень, здійснених у межах усіх цих галузей, є те, що територіальна цілісність передбачає забезпечення такого стану відповідної території держави, за якого вона є недоторканною як від зовнішніх, так і від внутрішніх чинників та убезпеченою від будь-яких насильницьких змін. Будучи однією із засад конституційного ладу держави, територіальна цілісність вимагає збереження території держави в незмінному стані та недоторканності меж, установлених державним кордоном, і забезпечення можливості зміни території виключно у спосіб, установлений у законодавстві.

Територіальна цілісність як політика-правова цінність сучасного державного правопорядку традиційно характеризується у двох взаємопов'язаних аспектах – міжнародно-правовому та внутрішньодержавному.

Будучи одним з основних принципів сучасного міжнародного права, принцип територіальної цілісності і недоторканності формує необхідне політико-правове підґрунтя суверенного функціонування сучасних незалежних держав та їх взаємодії. Адже він ґрунтується на безумовній повазі до права кожного народу вільно обирати шлях і форми

¹ Про Всеукраїнський референдум : Закон України від 26.01.2021 №1135-IX. *Офіційний вісник України*. 2021. №31. Ст. 1762.

свого розвитку. Це право формалізовано в загальновизнаному принципі самовизначення народів (ст. 1 Статуту ООН)¹. І в даному контексті неодноразово порушувалося питання щодо співвідношення вказаного права й принципу територіальної цілісності держав, яке одностайно вирішується на користь останнього. У своїй резолюції 1514 (XV) від 14 грудня 1960 р. Генеральна Асамблея ООН заявила: «... (2) усі народи мають право на самовизначення; в силу цього права вони вільно встановлюють свій політичний статус і здійснюють свій економічний, соціальний і культурний розвиток; ... (6) будь-яка спроба, що спрямована на те, щоб частково або повністю зруйнувати національну єдність і територіальну цілісність країни, несумісна з цілями і принципами Статуту Організації Об'єднаних Націй»².

У резолюції 2625 (XXV) Генеральної Асамблеї від 24 жовтня 1970 р. підкреслено: при реалізації принципу рівності і самовизначення народів слід керуватися тим, що «ніщо не повинно тлумачитися як таке, що санкціонує або заохочує будь-які дії, які вели б до розчленування або до часткового або повного порушення територіальної цілісності або політичної єдності суверенних і незалежних держав... Кожна держава повинна утримуватися від будь-яких дій, спрямованих на часткове або повне порушення національної єдності і територіальної цілісності будь-якої іншої держави або країни»; при реалізації принципу уникнення державами у своїх міжнародних відносинах погроз силою або її застосування щодо територіальної цілісності або політичної незалежності будь-якої держави – «територія держави не може бути об'єктом воєнної окупації, яка є результатом застосування сили у порушення положень Статуту. Територія держави не повинна бути об'єктом набуття іншою державою в результаті погрози силою або її застосування. Жодні територіальні надбання, які є результатом погрози силою або її застосування, не повинні визнаватися законними»³.

Аналогічні положення містяться і в інших міжнародно-правових актах. Принципи територіальної цілісності та непорушності кордонів закріплено в Заключному акті Ради з безпеки та співробітництва в Європі від 1 серпня 1975 р. У цьому документі проголошено: держави-учасниці мають поважати територіальну цілісність кожної з держав-учасниць; відповідно до цього вони зобов'язуються утримуватися

¹ Статут ООН. URL: <https://www.un.org/ru/about-us/un-charter/full-text>.

² Декларація про надання незалежності колегіальним країнам і народам : прийнята резолюцією 1514 (XV) Ген. Асамблеї ООН від 14 груд. 1960 р. URL: https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/colonial.shtml.

³ Декларація про принципи міжнародного права, що стосуються дружніх відносин та співробітництва між державами відповідно до Статуту Організації Об'єднаних Націй : прийнята резолюцією 2625 (XXV) Ген. Асамблеї ООН від 24 жовт. 1970 р. URL: https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/intlaw_principles.shtml.

від будь-яких дій, несумісних із цілями і принципами Статуту ООН, проти територіальної цілісності, політичної незалежності та єдності держав, зокрема від таких дій, які передбачають застосування сили чи погрозу її застосування; держави-учасниці будуть рівною мірою утримуватися від того, щоб перетворювати територію країн в об'єкт воєнної окупації чи інших прямих і непрямих заходів застосування сили в порушення міжнародного права або в об'єкт набуття за допомогою таких заходів або погрози їх здійснення. Жодна окупація або набуття території такого роду не буде визнаватися законною. Крім того, у Заключному акті наголошено: держави-учасниці розглядають як непорушні всі кордони одна одної, як і кордони всіх держав у Європі, і тому вони будуть утримуватися зараз і в майбутньому від будь-яких посягань на ці кордони. Вони мають, відповідно, утримуватися також від будь-яких вимог або дій, спрямованих на захоплення і узурпацію частини або всієї території будь-якої держави-учасниці¹.

Особливого значення міжнародно-правовий принцип територіальної цілісності здобув у сучасних умовах розв'язаної російською федерацією війни проти України. Повномасштабне російське вторгнення в Україну кваліфікується як порушення норм міжнародного права і принципів міжнародного порядку, що стало найсерйознішим викликом європейській стабільності та безпеці з 1945 р.; це – прояв російського ревізіонізму і злочин агресії відповідно до міжнародного кримінального права, оскільки така поведінка порушує фундаментальні принципи Статуту ООН².

2 березня 2022 р. надзвичайна спеціальна сесія Генеральної Асамблеї ООН ухвалила Резолюцію ES-11/1 «Агресія проти України», у якій збройний напад і широкомасштабне вторгнення російських військ на територію України було кваліфіковано з міжнародно-правової точки зору як акт агресії і встановлено наявність характеризуючих його ознак³. Відповідно до резолюції Генеральної Асамблеї ООН № 3314 від 14 грудня 1974 р. агресією визнається застосування державою збройної сили проти суверенітету, територіальної недоторканності або політичної незалежності іншої держави чи будь-яким іншим чином, несумісним із Статутом ООН. При цьому ознаками його визнаються, зокрема: вторгнення або напад збройних сил держави на територію

¹ Заключний акт Ради з безпеки та співробітництва в Європі від 01.08.1975. URL: <https://www.osce.org/files/f/documents/5/c/39501.pdf>.

² Kotoulas I. E., Pusztai W. Geopolitics of the War in Ukraine. Foreign Affairs Institute, June 2022. URL: <https://fainst.eu/wp-content/uploads/2022/06/geopolitics-of-the-War-in-Ukraine-FINAL.pdf>.

³ Резолюція Генеральної Асамблеї ООН ES-11/1 «Агресія проти України»: прийнята на I пленар. засіданні одинадцятої надзвич. спец. сесії 02.03.2022. URL: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N22/293/36/PDF/N2229336.pdf>.

іншої держави або будь-яка військова окупація, який би тимчасовий характер вона не мала, яка є результатом такого вторгнення чи нападу, або будь-яка анексія території іншої держави чи її частини із застосуванням сили (п. «а» ст. 3); бомбардування збройними силами держави території іншої держави або застосування будь-якої зброї державою проти території іншої держави (п. «b» ст. 3); блокада портів або берегів держави збройними силами іншої держави (п. «с» ст. 3); напад збройними силами держави на сухопутні, морські чи повітряні сили, або морські та повітряні флоти іншої держави (п. «d» ст. 3)¹. Стаття 5 зазначеної резолюції №3314 підкреслює, що «жодні міркування будь-якого характеру, чи то політичного, економічного, військового чи іншого характеру, не можуть бути виправданням агресії». У свою чергу резолюція Генеральної Асамблеї ЕС-11/1 стала важливим внеском у намагання відновлення міжнародно-правового принципу територіальної цілісності суверенних держав, міжнародної безпеки та справедливості. Цей документ, як відзначають автори інформаційного бюлетеня «ООН у спробах протидіяти агресії Російської Федерації проти України», дав поштовх для ухвалення низки наступних рішень, дій і заходів інших органів і структур Організації Об'єднаних Націй, спрямованих на припинення і подолання жахливих наслідків агресії російської федерації проти України та притягнення винних осіб до відповідальності².

Отже, цілісність державної території з точки зору міжнародного права зобов'язує інші держави не набувати території шляхом погрози силою або її застосуванням; поважати недоторканність і непорушність державних кордонів; не допускати будь-яких посягань на кордони інших держав або їх перетинання без згоди відповідних органів влади і домовленостей суміжних держав, не використовувати іноземну територію без згоди територіального суверена; не використовувати свою територію у спосіб, що спричиняє шкоду території іншої суверенної держави. У свою чергу міжнародно-правовий принцип територіальної цілісності гарантує непорушність і збереження державного суверенітету над територією держави-суверена, у тому числі шляхом охорони від насильницького захоплення всієї або окремої частини території держави з боку іншої держави, від добровільної передачі частини державної території іншій державі, від насильницького розколу держави всупереч її національним інтересам і створення на її території інших незалежних держав.

¹ Визначення агресії : затв. резолюцією Ген. Асамблеї ООН №3314 від 14.12.1974. URL: https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/aggression.shtml.

² Організація Об'єднаних Націй у спробах протидіяти агресії Російської Федерації проти України : інформ. бюл. Вип. 1 / уклад.: П. Рабінович, Р. Тополевський, Т. Душаш, В. Гончаров, А. Наконечна. Львів : Вид-во ЛОБФ «Медицина і право», 2022. С. 15.

Слід погодитися з науковцями, які пропонують виділяти політичну складову територіальної цілісності, яка полягає в тому, що політично визначені межі повинні бути визнані та дотримуватись і на міжнародному, і на внутрішньодержавному рівнях. Так, В. Шаповал зазначає, що реальні правові обмеження «внутрішньої» незалежності держави по суті неможливі, оскільки держава завжди діє на основі нею ж створеного правопорядку¹. Водночас саме внутрішні суперечності й конфлікти можуть тягнути за собою сплеск сепаратистських настроїв. При цьому легітимація територіальних змін держави в мирний спосіб можлива саме зсередини – шляхом вільного волевиявлення населення певної території. Тому не можна відкидати внутрішньодержавні чинники забезпечення територіальної цілісності держави.

Особлива увага у вітчизняній правовій науці приділяється визначенню складових територіальної цілісності, які потребують свого забезпечення і охорони, у тому числі правової. Так, дослідники у сфері кримінального права пропонують виділяти такі складові територіальної цілісності: 1) юридичну (приналежність території, територіальне верховенство), 2) фізичну (простір дії територіального верховенства) і 3) соціальну (територіальне верховенство народу)². Деякі вчені аналізують територіальну цілісність як об'єкт національної безпеки, виділяючи такі її риси, як 1) територія держави, 2) суверенітет держави та 3) самовизначення народу³.

Звертаючись до конституційно-правової сутності територіальної цілісності держави, маємо наголосити на таких її складових:

по-перше, державна територія в чітко встановлених межах. При цьому територія України є комплексним правовим поняттям, яке включає різні об'єкти, зокрема сушу, море, річки, озера й інші водойми, надра землі в межах кордону України, а також повітряний простір над сушею і водним простором, у тому числі над територіальним морем. Крім того, до території країни часто прирівнюють військові кораблі, приписані до портів на території України, що перебувають під прапором України у відкритому морі, в територіальному морі або портах інших держав; невійськові судна, приписані до портів на території України, що перебувають під прапором України у відкритому морі; іноземні невійськові судна, що перебувають у територіальному морі чи порту України; військові повітряні судна України, приписані

¹ Шаповал В. М. Сучасний конституціоналізм : монографія. Київ : Салком, 2005. С. 123.

² Рубашенко М. А. Поняття і ознаки територіальної цілісності України, охоронюваної ст.110 КК України. *Право і суспільство*. 2014. №4. С. 268–275.

³ Дахно О. Ю. Територіальна цілісність держави як об'єкт національної безпеки. *Вісник НТУУ «КПІ». Політологія. Соціологія. Право*. 2015. Вип. 3/4 (27/28). С. 17–22.

до аеропортів на її території, які під розпізнавальним знаком України перебувають у відкритому повітряному просторі, в повітряному просторі чи на аеродромі іншої держави; невійськові повітряні судна України, які приписані до аеропортів на її території і перебувають поза межами держави у відкритому повітряному просторі під розпізнавальним знаком України. На наш погляд, указані об'єкти не можуть вважатися елементом механізму забезпечення територіальної цілісності, оскільки не є наділеними всіма ознаками території держави. При обґрунтуванні цієї категорії мова має йтися про основну територію держави.

Включення до складу території таких «специфічних територіальних об'єктів» порушує принципи стабільності території, вона стає динамічною, її склад змінюється, що негативно впливає на забезпечення реалізації принципу територіальної цілісності, ускладнює цей процес. Тому, зважаючи на відсутність таких ознак території, як її сталість і чітка визначеність, на такі об'єкти не може поширюватися принцип територіальної цілісності;

по-друге, народ України як єдине джерело влади в Україні, який наділений правом на самовизначення і самобутність якого забезпечується самостійною територією його існування та розвитку. Тому громадяни України складають соціальну основу відповідної держави, яка існує в межах її кордонів. Територіальна цілісність державної території зумовлює і цілісність народу на цій території;

по-третє, засади верховенства державного й народного суверенітету. При цьому традиційно принцип народного суверенітету є первинним відносно державного, враховуючи загальний підхід, що саме народ є першоджерелом влади та формує державу. Народ і держава (територія) є взаємопов'язаними та нерозривними, тому забезпечення територіальної цілісності водночас виступає способом забезпечення цілісності (єдності) народу держави;

по-четверте, особливий механізм забезпечення територіальної цілісності. Дотримання територіальної цілісності країни залежить від успішної роботи державних інституцій, зокрема виконавчої влади, парламенту, судової влади, прикордонних служб та інших структур, які повинні діяти в інтересах держави та її громадян. Воно вимагає ефективної роботи прикордонних служб, контролю за транскордонними перетинами, підтримання правопорядку на кордоні та захисту територіальної цілісності країни від будь-яких можливих загроз. Крім того, забезпечення територіальної цілісності країни включає також зміцнення внутрішньої стабільності, боротьбу з корупцією, забезпечення прав людини та підтримання соціальної злагоди і єдності, а також інші важливі аспекти, що визначають стабільність розвитку держави.

Забезпечення територіальної цілісності вимагає формування відповідного державно-правового механізму вироблення і реалізації цілеспрямованої правової політики в означеній сфері, у сукупності його інституційних, функціональних, політико-правових, соціально-економічних, матеріально-технічних та інших складових. Такий механізм характеризує внутрішньодержавний аспект досліджуваного явища правового буття сучасної суверенної держави. І Україна в цьому контексті не лише не є виключенням, але й стала тією державою, для якої завдання забезпечення територіальної цілісності набуло першочергового значення і стало умовою її існування.

Відповідно до ст. 2 Конституції України суверенітет України поширюється на всю її територію. Україна є унітарною державою. Територія України в межах існуючого кордону є цілісною і недоторканою. Ці конституційні норми-принципи становлять засади конституційного ладу України, визначають конституційну ідентичність Української держави.

Конституційна засада цілісності державної території ґрунтується на безумовній забороні насильницького (збройного чи іншого) розчленування, захоплення або відокремлення частини території України. Відображенням принципу територіальної цілісності, а також засад політичної та економічної незалежності, суверенітету та єдності України є вимога непорушності державних кордонів. Державний кордон України є недоторканим, а будь-які порушення його мають рішуче припинятися. Закон України «Про державний кордон України» визначає, що захист державного кордону України є невід'ємною частиною загальнодержавної системи забезпечення національної безпеки і полягає у скоординованій діяльності військових формувань і правоохоронних органів держави, організація і порядок діяльності яких визначаються законом. Ця діяльність провадиться в межах наданих їм повноважень шляхом вжиття комплексу політичних, організаційно-правових, дипломатичних, економічних, військових, прикордонних, імміграційних, розвідувальних, контррозвідувальних, оперативно-розшукових, природоохоронних, санітарно-карантинних, екологічних, технічних та інших заходів¹.

Організація території держави в межах державного кордону є питанням загальнодержавного, конституційного значення. Основний Закон визначає засади (ст. 132) і систему адміністративно-територіального устрою України, особливості правового статусу окремих адміністративно-територіальних одиниць (ст. 133), повноваження органів влади з вирішення певних питань у даній сфері (ст. 85, 138, 140), а також окремо наголошує на потребі законодавчого врегулювання

¹ Про державний кордон України : Закон України 04.11.1991 №1777-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1777-12>.

територіального устрою України (ст. 92). І це повною мірою відповідає загальноєвропейській практиці. Адже адміністративно-територіальний устрій виступає базисом конструювання територіальної організації публічної влади в сукупності її системно-структурних і функціональних складових, він закладає передумови соціально-економічного й культурного розвитку територій, механізму надання адміністративних послуг, забезпечення та захисту прав, свобод і законних інтересів громадян. Тому європейська правова доктрина традиційно визнає за ним ту суспільно-політичну значущість, яка зумовлює визнання адміністративно-територіального устрою обов'язковим об'єктом конституційно-правового регулювання.

Територіальний устрій України ґрунтується на засадах єдності та цілісності державної території, поєднання централізації і децентралізації у здійсненні державної влади, збалансованості і соціально-економічного розвитку регіонів з урахуванням їх історичних, економічних, екологічних, географічних і демографічних особливостей, етнічних і культурних традицій. Конституційна засада єдності державної території означає, що остання поєднана спільними політичною, правовою, економічною, соціальною, культурною, духовною системами, системно-структурною організацією публічної влади, а також історичним минулим і майбутнім суспільного розвитку в межах державного кордону України. Саме цей зміст принципу єдності державної території поряд з іншими чинниками (єдністю системи законодавства, громадянства, грошової одиниці тощо) значною мірою зумовлює унітарну форму державного устрою України. Конституційний Суд України у своєму Рішенні у справі за конституційними поданнями виконуючого обов'язки Президента України, Голови Верховної Ради України та Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини щодо відповідності Конституції України (конституційності) Постанови Верховної Ради Автономної Республіки Крим «Про проведення загальнокримського референдуму» (справа про проведення місцевого референдуму в Автономній Республіці Крим) справедливо відзначив, що конституційні принципи організації територіального устрою, визначені у ст. 132 Конституції України, зумовлені формою державного устрою України як унітарної держави¹. А в Рішенні у справі за конституційним поданням виконуючого обов'язки Президента України, Голови Верховної Ради України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Постанови Верховної Ради Автономної Республіки Крим «Про Декларацію про незалежність Автономної Республіки Крим і міста Севастополя» Суд додав, що саме

¹ Рішення Конституційного Суду України від 14.03.2014 № 2-рп/2014 у справі про проведення місцевого референдуму в Автономній Республіці Крим. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v002p710-14>.

у статусі суверенної, унітарної держави Україна визнана як член Організації Об'єднаних Націй¹.

Територія України поділяється на адміністративно-територіальні одиниці, які складають систему адміністративно-територіального устрою України. Остання згідно з частиною першою ст. 133 Конституції України включає Автономну Республіку Крим, області, райони, міста, райони в містах, селища і села. Кожна з адміністративно-територіальних одиниць, передбачених цією системою, розглядається як компактна частина єдиної території України, що є просторовою основою для організації і діяльності органів державної влади й органів місцевого самоврядування. Втім слід констатувати, що чіткого й однозначного визначення таких понять, як «державна територія», «територія держави Україна», «адміністративно-територіальний устрій держави», «адміністративно-територіальна одиниця», «система адміністративно-територіального устрою», «рівень адміністративно-територіального устрою», а також статусу окремих адміністративно-територіальних одиниць чинне законодавство України не містить. Як і немає закону про адміністративно-територіальний устрій України, що прямо суперечить вимогам п. 13 ч. 1 ст. 92 Конституції України.

Як вказується в Рішенні Конституційного Суду України від 13 липня 2001 р. № 11-рп/2001 (справа про адміністративно-територіальний устрій), згідно з п. 13 частини першої ст. 92 Конституції України територіальний устрій України визначається виключно законами України, що є однією з важливих гарантій єдності і цілісності державної території України (частина третя ст. 2). Це означає, що правовий режим адміністративно-територіальних одиниць як окремих складових адміністративно-територіального устрою України повинен визначатися законами України².

Неодноразово і науковцями, і державними діячами наголошувалося на необхідності ухвалення закону про адміністративно-територіальний устрій, особливо в умовах реалізації системної реформи децентралізації влади. Але такий закон не тільки не прийнятий, але й досі немає законопроекту, який мав би реальні перспективи найближчого ухвалення парламентом. Однак поряд із законодавчою неврегульованістю ординарних адміністративно-територіальних відносин законодавство України містить необхідну законодавчу основу запровадження особливих режимів окремих територій, що є актуальним і важливим державно-правовим заходом, спрямованим на захист територіальної цілісності держави.

¹ Рішення Конституційного Суду України від 20.03.2014 № 3-рп/2014. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v003p710-14>.

² Рішення Конституційного Суду України у справі про адміністративно-територіальний устрій від 13.07.2001 № 11-рп/2001. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v011p710-01>.

Найперше йдеться про статус тимчасово окупованих територій України, необхідність запровадження якого стала відповіддю на збройну агресію і окупацію російською федерацією окремих територій України, розпочату 19 лютого 2014 р. з окупацією території Автономної Республіки Крим. З метою внормування правового статусу таких територій було прийнято низку нормативно-правових актів різної юридичної сили та галузевої належності, що, як відзначається в наукових джерелах, де-юре стало зрозумілим кроком до відновлення територіальної цілісності держави, тоді як відсутність унормування статусу тимчасово окупованих територій свідчила б про відірваність від реальності та неможливість забезпечити права і свободи громадян¹.

Визначаючи статус тимчасово окупованої території України, Закон України «Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України» встановлює: тимчасово окупована територія є невід'ємною частиною території України, на яку поширюється дія Конституції та законів України, а також міжнародних договорів, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України. Правовий статус тимчасово окупованої території, а також правовий режим на тимчасово окупованій території визначаються цим законом, іншими законами України, а також міжнародними договорами, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, принципами та нормами міжнародного права. Тимчасова окупація російською федерацією територій України, незалежно від її тривалості, є незаконною і не створює для російської федерації жодних територіальних прав. За державою Україна, територіальними громадами сіл, селищ, міст, розташованих на тимчасово окупованій території, органами державної влади, органами місцевого самоврядування та іншими суб'єктами публічного права зберігається право власності, інші речові права на майно, у тому числі на нерухоме майно, включаючи земельні ділянки, що знаходиться на тимчасово окупованій території².

Конституційний Суд України у своєму Рішенні у справі про проведення місцевого референдуму в Автономній Республіці Крим від 14 березня 2014 р. № 2-рп/2014 наголосив, що звуження меж існуючого кордону України, виведення будь-якого суб'єкта адміністративно-територіального устрою України з її складу, зміна конституційно закріпленого статусу адміністративно-територіальної одиниці, зокрема Автономної Республіки Крим та міста Севастополя, як невід'ємної

¹ Кушнір Я. О. Особливості правового статусу тимчасово окупованих територій: порівняльно-правовий аспект. *Вісник НТУУ «КПІ». Політологія. Соціологія. Право*. 2021. Вип. 1 (49) С. 136.

² Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України : Закон України від 15.04.2014 №1207-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1207-18>.

складової частини України, суперечать конституційним принципам цілісності і недоторканності території України в межах існуючого кордону, поширення суверенітету України на всю її територію¹.

Відтак відновлення повного контролю над тимчасово окупованими територіями України є першочерговим завданням на шляху відновлення територіальної цілісності держави. Стратегія національної безпеки України «Безпека людини – безпека держави» наголошує: встановлення миру, відновлення суверенітету і територіальної цілісності України в межах її міжнародно визнаного державного кордону – найвищий пріоритет держави². Адекватне щодо сучасних умов розуміння засадничих міжнародно-правових і конституційних засад і ціннісних орієнтирів територіальної цілісності держави має непересічне значення для України і як складова національної безпеки, і як вектор фундаментальних національних інтересів. Останні відповідно до ст. 1 Закону України «Про національну безпеку України» є життєво важливими інтересами людини, суспільства і держави, реалізація яких забезпечує державний суверенітет України, її прогресивний демократичний розвиток, а також безпечні умови життєдіяльності і добробут її громадян³. Саме тому захист суверенітету і територіальної цілісності України згідно зі ст. 17 Конституції України визнаються найважливішою функцією держави, справою всього Українського народу.

Гарантом же державного суверенітету і територіальної цілісності України ст. 102 Конституції України визначає Президента України. Для реалізації цього конституційного напрямку діяльності глава держави наділяється Основним Законом низкою повноважень, обсяг і характер яких дають змогу характеризувати його статус як очільника зовнішньополітичного й оборонного сектору державного апарату. Так, Президент України представляє державу в міжнародних відносинах, здійснює керівництво зовнішньополітичною діяльністю держави, веде переговори й укладає міжнародні договори України, вирішує кадрові питання в зазначеній сфері.

Оборона України, захист її суверенітету, територіальної цілісності і недоторканності покладаються на Збройні Сили України. Президент є Верховним Головнокомандувачем Збройних Сил України, призначає на посади та звільняє з посад вище командування Збройних Сил України, інших військових формувань; здійснює керівництво у сферах національ-

¹ Рішення Конституційного Суду України від 14.03.2014 № 2-рп/2014 у справі про проведення місцевого референдуму в Автономній Республіці Крим. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v002p710-14>.

² Стратегія національної безпеки України «Безпека людини – безпека держави» : затв. Указом Президента України від 14.09.2020 № 392/2020. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/392/2020>.

³ Про національну безпеку України : Закон України 21.06.2018 № 2469-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2469-19>.

ної безпеки та оборони держави, очолює Раду національної безпеки і оборони України. Він вносить до Верховної Ради України подання про оголошення стану війни та в разі збройної агресії проти України приймає рішення про використання Збройних Сил України та інших утворених відповідно до законів України військових формувань; приймає відповідно до закону рішення про загальну або часткову мобілізацію та введення воєнного стану в Україні або в окремих її місцевостях у разі загрози нападу, небезпеки державній незалежності України.

Сфера оборони України є складною системою політичних, економічних, соціальних, воєнних, наукових, науково-технічних, інформаційних, правових, організаційних, інших відносин і заходів держави щодо підготовки до збройного захисту та її захист у разі збройної агресії або збройного конфлікту. Оборона базується на готовності та здатності органів державної влади, усіх складових сектору безпеки і оборони України, органів місцевого самоврядування, єдиної державної системи цивільного захисту, національної економіки до переведення, за необхідності, з мирного на воєнний стан та відсічі збройної агресії, ліквідації збройного конфлікту, а також готовності населення і території держави до оборони¹. Указом Президента України від 25 березня 2021 р. № 121/2021 затверджена Стратегія воєнної безпеки України «Воєнна безпека – всеохоплююча оборона»². Як визначено у Стратегії, оборона України, здійснювана на засадах стримування, стійкості та взаємодії, має забезпечувати воєнну безпеку, суверенітет і територіальну цілісність держави відповідно до Конституції України та в межах державного кордону України, а також сприяти інтеграції України в євроатлантичний безпековий простір і набуттю членства в НАТО, передбачати активну участь у міжнародних операціях з підтримання миру й безпеки.

Поряд із стримуванням, що передбачає розвиток оборонних і безпекових спроможностей держави для відсічі та подальшого унеможливлення збройної агресії проти України, забезпечення національної стійкості також має значення стратегічної засади державної політики у сфері охорони державного суверенітету і територіальної цілісності. Запровадження та функціонування її національної системи спрямовані на формування здатності держави і суспільства своєчасно ідентифікувати загрози, виявляти вразливості й оцінювати ризики національній безпеці, запобігати або мінімізувати їх негативні впливи, ефективно реагувати та швидко і повномасштабно відновлюватися після виник-

¹ Про оборону України : Закон України від 06.12.1991 № 1932-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1932-12>.

² Стратегія воєнної безпеки України «Воєнна безпека – всеохоплююча оборона» : затв. Указом Президента України від 25.03.2021 № 121/2021. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/121/2021>.

нення загроз або настання надзвичайних і кризових ситуацій усіх видів, включаючи загрози гібридного типу, але не обмежуючись ними¹. У цьому контексті важливого значення набуває завдання відновлення території України від наслідків війни. Вирішення його вимагає консолідованих дій усіх органів публічної влади, які мають здійснюватися системно, цілеспрямовано та взаємоузгоджено. Саме тому Президентом України була створена Національна рада з відновлення України від наслідків війни, на яку покладено завдання розроблення заходів із післявоєнного відновлення та розвитку України; відновлення і розбудови інфраструктури територій держави, вжиття заходів із подолання соціально негативних явищ, що виникли внаслідок війни². І разом із цим Законом України «Про засади державної регіональної політики» передбачена система планування відновлення та розвитку регіонів і територіальних громад, що постраждали внаслідок збройної агресії проти України³. Ці заходи державно-правової політики мають сприяти відновленню засад єдності територіального устрою України.

Отже, сучасна аксіологічна парадигма міжнародно-правового і конституційного принципу територіальної цілісності держави ґрунтується на теоретико-методологічних засадах і нормативно-правових підходах щодо визначення його беззаперечної цінності для людини, суспільства і держави, як для внутрішньодержавного, так і міжнародного правопорядку як умови прогресивного демократичного розвитку й добробуту суспільства.

Позиція України в питанні захисту свого суверенітету і територіальної цілісності була й залишається конструктивною і послідовною, а тому цілком підтримується не лише Заходом, персоніфікованим у ЄС і НАТО, але й усіма країнами, що поважають міжнародне право. Такі держави не лише надають допомогу Україні, але й застосовують санкції до країни-агресора, що є легітимним засобом протидії російським порушенням міжнародного права, уникаючи при цьому подальшої військової ескалації. Сьогодні як в Україні, так і в решті цивілізованих країн світу усвідомлюють, що незалежна й суверенна Україна є ключем до євроатлантичної безпеки.

¹ Концепція забезпечення національної системи стійкості : затв. Указом Президента України від 27.09.2021 № 479/2021. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/479/2021>.

² Питання Національної ради з відновлення України від наслідків війни : Указ Президента України від 21.04.2022 № 266/2022. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/266/2022>.

³ Про засади державної регіональної політики : Закон України від 05.02.2015 № 156-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/156-19>.

1.5. ФОРМА ПРАВЛІННЯ УКРАЇНИ В УМОВАХ ЄВРОІНТЕГРАЦІЇ: ТРАДИЦІЇ І НОВАЦІЇ

Питання про форму правління є одним із ключових для належного функціонування влади в сучасній державі, визначення її характеристик як демократичної та правової, ефективної реалізації принципу поділу влади та налагодження ефективного механізму взаємних стримувань і противаг. Регулювання формування та взаємодії вищих органів державної влади на найвищому рівні – основного закону держави та суспільства, спираючись на тісний зв'язок із суверенною волею, конституціоналізує і в такий спосіб стабілізує політичну й правову систему країни, забезпечує діяльність вищих органів державної влади від рішень і ризиків, що не спираються на авторитет конституційних норм.

Тематика організації державної влади є невід'ємною складовою європейського конституціоналізму та конституційного регулювання демократичної держави. Показовим у цьому сенсі є досвід країн, які не мають писаної конституції (Велика Британія, Швеція, Ізраїль та ін.), що не виключає пріоритетної уваги до питань формування та співвідношення вищих органів державної влади в політичному і правовому просторі цих країн. Наприклад, у Швеції, яка не має класичної конституції як єдиного документа, один із чотирьох конституційних законів присвячений саме формі правління.

Таким чином, зміст і особливості форми правління визначаються на підставі системного тлумачення конституційних норм щодо організації та здійснення державної влади, водночас у країнах, які не мають писаної конституції, державне правління може мати інші нормативні джерела – окремі законодавчі (конституційні) акти, політичні традиції та угоди, що не применшують значущості усталеної форми державного врядування для налагодження стійкого й ефективного управління.

Вагомим є й те, що різні види форм державного правління можуть бути охарактеризовані як більш або менш юридично формалізовані, з відповідною тенденцією до превалювання нормативних чи політичних чинників. Відтак згадані особливості конституційного регулювання форм правління визначають характер можливостей та специфіку впливу конституційних норм на відносини, які вони впорядковують. Нарешті, на конституційне закріплення певної форми державного правління як складової конституційної ідентичності політичної нації істотний вплив мають конкретно історичні умови розроблення та ухва-

лення конституції тієї чи іншої країни, роль соціальних і політичних сил у конституційному процесі, особливості його етапу.

За виключенням окремих фундаментальних наукових праць, форма правління не стала популярним предметом ґрунтовного теоретичного аналізу в новітній вітчизняній правовій літературі. Натомість у докторській дисертації С. Серьогіної форма правління розглядається як провідна характеристика організації та здійснення державної влади¹. Окремо питання особливостей державного правління в умовах парламентсько-президентської республіки досліджуються в кандидатській дисертації В. Протасової².

Починаючи з праць античних політичних філософів, дослідження форм правління переконливо свідчать, що не було в історії, та й сьогодні не існує хоча би двох країн з ідентичним державним правлінням; натомість кожній державі притаманна своя власна, зумовлена соціально-культурним умовами та конкретними особливостями організація влади. Відтак у науковому сенсі може йтися лише про узагальнення, тобто ті чи інші концептуальні моделі правління, що має на меті виокремлення певних рис, які відбивають характеристики функціонування вищих органів влади з точки зору теоретично обґрунтованих ознак. Найважливішими з таких критеріїв є ступінь участі народу у формуванні вищих органів державної влади та специфіка їх взаємовідносини між собою, передовсім у контексті поділу влади та функціонування взаємних стримувань і противаг.

Важливим є уточнення питання про форму правління з точки зору ролі її складових. Наразі слід наголосити, що до складу форми врядування можуть включатися різні елементи, проте центральним для організації правління в будь-якій країні є питання про уряд як орган, що здійснює безпосередній управлінський вплив на суспільство, – ким та яким чином він формується, перед ким підзвітний та відповідальний, його співвідношення з іншими вищими органами державної влади, передовсім парламентом і главою держави.

Таким чином, для належного обґрунтування конституційної форми правління в Україні та напрямків її вдосконалення необхідно врахувати принаймні такі чинники. По-перше, різні концептуальні моделі форм державного врядування, розроблені в контексті європейського конституціоналізму, їх істотні особливості, переваги та недоліки; по-друге, досвід формування та розвитку форм правління у європей-

¹ Серьогіна С. Г. Форма правління в Україні: конституційно-правовий аспект : автореф. дис ... д-ра юрид. наук : 12.00.02. Харків, 2013. 42 с.

² Протасова В. Є. Парламентсько-президентська республіка: сутність, особливості, різновиди : монографія / Нац. юрид. акад. України ім. Ярослава Мудрого. Харків : Право, 2009. 208 с.

ських та інших демократичних країнах світу; по-третє, витоки та розвиток конституційного процесу в Україні, передовсім трансформації форм державного правління, у контексті пошуку конституційної ідентичності.

Президентська форма правління, «винахідником» якої з 1787 р. вважаються США, передбачає обрання Конгресу й Президента окремим загальним голосуванням, що призводить до того, що обидва ці інститути стають носіями народного мандата. «Подвійна демократична легітимність» законодавчої та виконавчої влади, а також виключні повноваження судової влади, яка, окрім загального судочинства, займається питаннями конституційного контролю, зумовлює значний рівень незалежності законодавчої, виконавчої та судової влади в межах «жорсткої» моделі поділу влад, коли кожна з них вважається самодостатньою та рівноправною. Приміром, відповідальність уряду перед парламентом або розпуск парламенту за президентської моделі неможливі. У цьому сенсі державне врядування у США вважається сьогодні багатьма дослідниками мало не єдиним, де хоча й із певними модифікаціями, функціонує класична система поділу влади.

За президентського правління виборці можуть передбачати не лише основні напрями політики глави держави, а й можливий склад його уряду (адміністрації президента), що є важливою передумовою та гарантією її практичної реалізації. Загальнонаціональний мандат президента призводить до того, що особа, яка обіймає цей пост, отримує поряд із повноваженнями глави виконавчої влади ще й низку функцій, що характеризують її як главу та представника всієї держави, що покладає на неї відповідальність за прийняття будь-яких важливих політичних рішень. Безперечно, основною особливістю цієї моделі є сильна президентська влада, але водночас президент не може ефективно діяти без підтримки конгресу, який у цьому контексті передовсім наділений прерогативою управління державними фінансами.

У випадку значних розбіжностей позицій президента й парламенту така модель здатна породжувати істотні проблеми в системі врядування, свідченням чого є нещодавні приклади, пов'язані з ризиками затвердження Конгресом США державного бюджету. Тому цілісність і безперервність управління за умов президентської республіки забезпечується високим рівнем взаємозалежності органів державної влади, для чого передбачається функціонування стримувань і противаг задля забезпечення як самостійності кожної гілки влади в межах своєї компетенції, так і взаємодії законодавчої та виконавчої влади.

Крім того, президентська модель правління спирається на ефективні механізми децентралізації влади (приміром, федералізації

у США), функціонування потужної системи місцевого самоврядування, розвинуту структуру громадянського суспільства. Усе це дає змогу окремим суб'єктам федерації, місцевим громадам і різноманітним громадським інститутам виконувати важливі функції щодо організації життєдіяльності суспільства, не загрожуючи при цьому державній чи урядовій стабільності. У такий спосіб народ за посередництвом різних політичних і громадських інститутів практично стає важливою гарантією та дієвим учасником демократичного врядування, системи стримувань і противаг. Відтак така форма правління здатна функціонувати за умов високого рівня політичної та правової свідомості, спрямованості і спроможності політичних акторів до розуміння та компромісу.

Проте ці та інші характерні риси президентського правління в умовах авторитарних і напівавторитарних режимів перетворюються на істотні недоліки, що можуть створювати значні перешкоди на шляху демократичного розвитку держави та суспільства. Передовсім високий ступінь персоніфікованості влади зумовлює надмірну гостроту політичної боротьби, що точиться за пост президента, за результатами якої переможець отримує найбільш вагомий важелі влади й управління. Відтак модель сильної президентської влади, на яку орієнтується низка країн Латинської Америки, Азії та Африки, за відсутності демократичних традицій здатна провокувати політичну нестабільність і ризик державних заколотів, що зрештою спричинило виникнення такого специфічного явища, як «суперпрезидентське правління».

Натомість парламентська форма правління історично сформувалась на базі трансформації класичних монархій Європи, коли монарх, унаслідок довготривалої еволюції чи часом запеклої політичної боротьби, поступово, починаючи з Великої хартії вольностей 1215 р., втрачав важливі управлінські преференції та урядові повноваження. В остаточному вигляді парламентська демократія у вигляді конституційної монархії або парламентської республіки сформувалась у ХХ столітті.

Основною її рисою є те, що законодавча й виконавча влада, функціонуючи формально на засадах принципу поділу влади, фактично продукуються політичною партією або партійною коаліцією, яка перемогла на виборах і стала центром прийняття політичних рішень. Таку модель організації влади кваліфікують «м'якою», або функціональним розподілом на гілки влади на відміну від її «жорсткого» поділу. Зазвичай політичні системи сучасних європейських демократій базуються на двох-трьох найбільш впливових партіях, які змінюють одна одну біля керма державної влади й управління. У країнах двопартійної або багатопартійної системи з домінуючою партією уряд, що складається

з представників партій, які мають більшість у парламенті, через партійні фракції або їх коаліцію фактично контролює діяльність парламенту.

Така модель правління, що отримала назву «система кабінету», або «міністеріалізм», обґрунтовується концепцією «самостійного мандата», згідно з яким виборці в процесі виборів висловлюються не тільки і не стільки за кандидата в депутати, скільки за певний напрям урядової політики, надаючи в такий спосіб певний мандат на управління в руки уряду. При цьому зростає роль не тільки самого уряду, а й його глави, що інколи оцінюється як можливість існування в парламентських країнах так званого «уряду прем'єра». Така тенденція, зокрема, призвела до спроби запровадження в Ізраїлі прямих всенародних виборів прем'єр-міністра (1996, 1999, 2001 рр.), що натомість спричинило лише загострення політичної боротьби та політичну кризу внаслідок жорсткого протистояння між вищими посадовими особами, які обираються.

Ефективне функціонування механізму державної влади за умов парламентської демократії уможливорюється передовсім функціонуванням сталої партійної системи, традиціями існування незалежної судової влади й високим рівнем політичної культури та відповідальності. Натомість, коли формування урядової більшості ускладнюється значним політичним розшаруванням, парламентська форма правління може бути вкрай нестабільною, що здатне негативно позначатися не лише на діяльності уряду, а й на стабільності всієї влади та держави. Якщо немає домінуючої партії або стійкої коаліції партій, які разом створювали б парламентську більшість, уряд стає слабким і нестійким, показовим прикладом чого є чисельні та перманентні політичні кризи в Італії у другій половині ХХ століття.

Незважаючи на те, що президентська і парламентська форми державного правління побудовані на різних оцінках значущості гілок влади в механізмі поділу державної влади, у них є й певні спільні риси. Зокрема, у системі елементів цих форм державного правління встановлюється своєрідний дуалізм по відношенню до урядових державних органів. Як результат, уряд може фактично поглинатися в президентській республіці – президентом, а в парламентській – парламентом. З метою подолання недоліків парламентської та президентської республік і поєднання їхніх позитивних рис у першій здійснюється обмеження вотуму недовіри («раціоналізований парламентаризм»), а в другій, навпаки, запроваджуються, хоча й обмежено, його форми.

Звідси було зроблено висновок про те, що деякі позитивні елементи президентського і парламентського правління доцільно об'єднати

в рамках так званої змішаної форми правління, яка мала стати синтезом декількох форм, узагальнюючи історичний досвід функціонування французького бонапартизму, американського президентіалізму і британської концепції сильного прем'єр-міністра¹. Загальними ознаками, що характеризують модель змішаної республіки, є: 1) заміщення поста президента шляхом загальних прямих виборів; 2) формування уряду за участю глави держави (президента) і парламенту; 3) відповідальність уряду перед главою держави і перед парламентом; 4) біцефальність (дуалізм) виконавчої влади; 5) відсутність конституційного визначення президента як глави виконавчої влади або глави уряду; 6) статус президента як гаранта й арбітра у певних сферах державної діяльності.

За таких умов визначається і питання про місце президента в системі поділу влади: він набуває повноважень арбітра щодо злагодженого функціонування вищих органів влади. Так, за ст. 5 Конституції Франції Президент Республіки піклується про дотримання Конституції, забезпечує своїм арбітражем належне функціонування публічних влад і правонаступництво держави, є гарантом національної незалежності, територіальної цілісності та дотримання міжнародних договорів.

«Прародичем» змішаної президентсько-парламентської республіки вважають Німеччину, яка закріпила окремі риси її у Веймарській Конституції 31 липня 1919 р. Передовсім із метою уникнення партійного впливу були запроваджені всенародні вибори Президента, який отримав повноваження призначати та звільняти Канцлера, а також право розпускати законодавчий орган і призначати нові вибори на свій розсуд. Ще більш рання спроба запозичення окремих рис американського державотворчого досвіду щодо поєднання позитивних рис президентської і парламентської республік була здійснена у Фінляндії 17 липня 1919 р. Проте відроджена після Другої світової війни Німеччина не повернулася до президентсько-парламентської моделі, обравши парламентську форму республіканського правління.

У Франції ж відмовилися від парламентської Четвертої Республіки, що існувала протягом 1946–1958 рр., позаяк парламентська форма не змогла запобігти урядовим кризам, які стали хронічними. Проект Конституції було передано на загальнонаціональний референдум, і 28 вересня 1958 р. його було схвалено більшістю виборців. В 1962 р. за ініціативою Президента де Голля на референдумі було ухвалено рішення про перехід до всенародних виборів Президента. У результаті Президент став повноважним представником нації, а ситуація різної партійної належності Президента й парламенту (парламентської більшості) та його вплив на процес формування Уряду стали реальністю.

¹ Duverger M. La monarchie républicaine ou comment les démocraties se donnent des rois. Paris : Robert Laffont, 1974. P. 217.

За цих умов обсяг повноважень Президента давав йому змогу вступати в конкуренцію за право формування Уряду, основою якої стає право глави держави розпускати парламент. Президент Франції вільний у прийнятті рішення із цього питання, оскільки не зв'язаний ані попередньою контрасигнатурою Прем'єр-міністра, ані юридичними підставами розпуску парламенту. Відтак у разі перемоги на парламентських виборах політичної партії, яка підтримує Президента, Уряд практично формувався Президентом, а коли на парламентських виборах перемагає опозиційна Президенту політична партія – парламентом. Згадане зумовлює два можливі періоди (цикли) функціонування державного механізму – президентський та парламентський («співіснування влади»). Наразі Франція функціонує за формою врядування, чинником якої стали конституційні зміни 2000 р. щодо скорочення строку повноважень Президента з 7 до 5 років. Як результат, і Президент, і депутати нижньої палати французького парламенту обираються на однаковий строк, а їх вибори проходять із мінімальним інтервалом у 2 місяці, тобто майже одночасно.

Біцефальність (двоголовість) виконавчої влади у змішаній формі правління означає існування двох її керівних центрів – президента і глави уряду, а дуалізм – те, що вона здійснюється урядом за одночасної наявності певних виконавчих повноважень у президента. Тож конституції змішаних республік містять визначення уряду як суб'єкта виконавчої влади. Водночас юридична природа виконавчих повноважень президента (поряд із представницькими, арбітражними тощо) також впливає з конституційних положень.

Значення уряду зумовлюється його статусом як самодостатнього колегіального органу виконавчої влади. Досить вагомим є і становище прем'єр-міністра, який виступає главою уряду і має значний обсяг повноважень. Проте «дуалізм» виконавчої влади за французької моделі не означає, що різні сегменти виконавчої влади мають одночасно підпорядковуватися різним центрам – президенту або уряду, а передовсім – зміну, як вже згадувалось вище, певних циклів функціонування державного механізму внаслідок політичного чинника (подвійної демократичної легітимації).

До певного часу змішані республіки не вирізнялися цілісністю і тому визначались нетиповими. Проте процес запозичення французького досвіду, який відбувається з кінця ХХ століття, характеризується стійкою тенденцією до конституціоналізації змішаної форми державного правління в різних за своїми конкретними рисами країнах. Сьогодні до таких республік відносять цілу низку держав: одні дослідники – Францію, Фінляндію, інші додають Польщу, Латвію, Литву, Естонію, Болгарію, інколи до цього переліку додають також Чехію, Хорватію, Словенію.

Андраш Шайо і Рената Уїтц зазначають, що різноманітні варіанти змішаної форми правління закріплені мало не в одній четвертій конституції світу – від колишніх французьких колоній до держав посткомуністичної Європи та пострадянських країн¹.

Наведене дає підстави оцінювати змішане правління як необхідний етап процесу адаптації авторитарних режимів до сучасних демократичних викликів і в цьому сенсі як до певної міри перехідну модель врядування у напрямку до усталених конституційних засобів і механізмів функціонування парламентської чи президентської республіки. Водночас французька модель правління внаслідок свого поширення в цілій низці різних за своїми конкретними характеристиками країн набуває певних типових ознак, зазначаючи при цьому необхідних змін та модифікацій по відношенню до різноманітних умов і реалій. Так само, як і класичні форми правління, змішана республіка також має свої «родові недоліки», основним серед яких справедливо вважається біцефальність і дуалізм виконавчої влади, що породжує конкуренцію виконавчих повноважень і здатність розмивати відповідальність обох центрів виконавчої влади.

Відтак процеси розроблення й ухвалення Конституції України, спираючись на досвід конституційного будівництва й досягнутий на той час рівень розвитку науки конституційного права, орієнтувався на усталені уявлення про різні форми організації державної влади та врядування в країнах розвинутої демократії, відповідність їх реаліям і викликам, що постали перед незалежною Українською державою. Слід врахувати й те, що конституційний процес, будучи спрямованим на пошук політичної ідентичності України як європейської національної держави, відбувався в умовах складних ідеологічних дискусій та гострого політичного протистояння.

Схвалена Верховною Радою УРСР 19 червня 1991 р. концепція нової Конституції України передбачала, що найбільш прийнятною формою організації державної влади в Україні в конкретно-історичних умовах є президентська республіка². Відтак чинна на той час Конституція була доповнена окремою главою «Президент України», у якій закріплювалося, що Президент є главою держави і главою виконавчої влади, у зв'язку із чим було істотно змінено компетенцію Верховної Ради, її Президії та Уряду України.

Перший проєкт нової Конституції України (листопад 1991 р.) передбачав, що Президент України є і главою держави, і главою вико-

¹ Sajó A., Uitz R. *The Constitution of Freedom: An Introduction to Legal Constitutionalism* : online edition. Oxford Academic, 21 December 2017. DOI: <https://doi.org/10.1093/oso/9780198732174.003.0001>.

² Конституція незалежної України : у 3 кн. Кн. 1 / за заг. ред. С. Головатого. Київ : Укр. правн. фундація, 1995. С. 72–74.

навчої влади. Президенту надавалися повноваження щодо формування Кабінету Міністрів за відсутності можливостей впливу на цей процес парламенту. Новий варіант проєкту Конституції (у редакції від 27 травня 1993 р.) моделює президентсько-парламентську республіку. Вагомим стає положенням про те, що Президент є главою держави і діє від її імені. Разом із тим на підставі Указу Президента України від 27 вересня 1993 р. «Про керівництво Кабінетом Міністрів України» глава держави поклав на себе обов'язки з безпосереднього керівництва Кабінетом Міністрів. Як результат, Україна стає фактично президентською республікою¹.

У подальшому низка дострокових виборів пригальмувала конституційний процес. Натомість набула підтримки ідея прийняття «малої конституції», яка була реалізована у вигляді прийнятого 8 червня 1995 р. Конституційного договору між Верховною Радою України та Президентом України про основні засади організації та функціонування державної влади і місцевого самоврядування в Україні на період до прийняття нової Конституції України².

У тексті Конституційного договору не було визначення форми правління, проте системне тлумачення його положень свідчить про наявність у ньому рис президентського правління. Президент України визнавався главою держави і виконавчої влади, яку здійснював через очолювані ним уряд і систему центральних і місцевих органів державної виконавчої влади. Він наділявся повноваженнями щодо призначення Прем'єр-міністра і формування складу уряду. І Президент, і Кабінет Міністрів України наділялись правом законодавчої ініціативи у Верховній Раді України.

Результатом нового етапу конституційного процесу стало прийняття 28 червня 1996 р. Конституції України, яка закріпила модель президентсько-парламентської республіки, визначила статус Президента як глави держави, що передбачало уособлення держави і державної влади в цілому, а не окремої її гілки. Президент України набув права виступати від імені держави. Він проголошувався гарантом державного суверенітету, територіальної цілісності України, додержання Конституції України, прав і свобод людини і громадянина. Вищим органом у системі виконавчої влади визначався Кабінет Міністрів України. Прем'єр-міністра призначав Президент після отримання згоди більш ніж половини конституційного складу парламенту.

Рух до парламентсько-президентської форми правління був започаткований у 2002 р. У Верховній Раді розпочала діяльність Тимча-

¹ Див.: Заєць А. Принцип розподілу влад в новітній українській конституційно-правовій практиці. *Вісник Академії правових наук України*. 1998. №2. С. 41.

² *Відомості Верховної Ради України*. 1995. №18. Ст. 133.

сова спеціальна комісія з доопрацювання проєктів законів про внесення змін до Конституції України. Президент у березні 2003 р. подав до законодавчого органу законопроект про внесення змін до Конституції та оприлюднив указ про його всенародне обговорення. Водночас із розгляду не було знято законопроект про внесення змін до Конституції України, який уже пройшов перевірку в Конституційному Суді.

Натомість 20 червня 2003 р. глава держави подав на розгляд парламенту власний проєкт закону про внесення змін до Конституції України з проханням розглянути його позачергово як невідкладний. Голова Верховної Ради України згідно з процедурою направлення законопроектів про внесення змін до Конституції для висновків до Конституційного Суду України направив на розгляд президентський законопроект. Проте Президент прийняв рішення про відкликання свого законопроекту з Конституційного Суду.

Компромісу було досягнуто на основі одного з трьох парламентських законопроектів про внесення змін до Конституції України – законопроекту № 4105, з якого водночас вилучили положення про обрання Президента парламентом. 8 грудня 2004 р. Верховна Рада України ухвалила пакетним голосуванням декілька законів, одним з яких був Закон «Про внесення змін до Конституції України» (№ 4180), який за наслідками політичних протистоянь і революційних змін був остаточно імплементованим у текст Конституції Законом України «Про відновлення дії окремих положень Конституції України» від 21 лютого 2014 р.¹

Пріоритетним для визначення напрямів удосконалення форми правління в Україні є визнання за нашою державою статусу кандидата на членство у євроспільноті, що передбачає налагодження ефективної співпраці органів законодавчої і виконавчої влади, реформування судової влади в контексті демократизації суспільного й державного устрою, досягнення стандартів верховенства права та захисту прав людини на шляху до набуття повноправного членства в Європейському Союзі. У цьому сенсі рух до європейських норм конституційної демократії, на думку А. Шайо та Р. Уїтц, має бути спрямованим передовсім на забезпечення динамічної рівноваги між взаємодоповнючими, але водночас конкуруючими гілками влади².

¹ Про відновлення дії окремих положень Конституції України : Закон України від 21.02.2014 № 742-VII. *Відомості Верховної Ради України*. 2014. № 11. Ст. 143.

² Sajó A., Uitz R. *The Constitution of Freedom: An Introduction to Legal Constitutionalism* : online edition. Oxford Academic, 21 December 2017. DOI: <https://doi.org/10.1093/oso/9780198732174.003.0001>.

1.6. ПОТРЕБОВА ДОКТРИНА ОСНОВОПОЛОЖНИХ (БУТТЄВИХ) ПРАВ І СВОБОД ЛЮДИНИ

З другої половини ХХ століття у суспільствознавчих науках (включно з правознавством) країн євроатлантичного простору почала формуватися тенденція, яку згодом було названо «антропологізацією» (або ж, іншими словами, «антропологічним поворотом»). Причини виникнення і зміст цієї тенденції нині вже є широковідомими і тому, гадаємо, пояснень не потребують. Зауважимо лише, що осторонь неї не лишилось і українське правознавство, насамперед його загальнотеоретична частина. Остання обставина дістала своє відображення, зокрема, у тому, що вже з осені 1991 р. на юридичному факультеті Львівського державного університету імені Івана Франка традиційний на той час навчальний курс із теорії держави і права був перебудований у такий спосіб, що його виклад починався з вивчення основ загальної теорії прав людини, та й сама назва курсу була змінена на «Загальна теорія права та держави».

Другим – більш радикальним – кроком стало те, що через декілька років керівником зазначеного курсу було запропоновано Президії Академії правових наук України створити окремий структурний підрозділ академії – Львівську лабораторію прав людини. І восени 1996 р. цю пропозицію було реалізовано.

З того часу в цій Лабораторії розпочалось активне формування загальнотеоретичної доктрини основоположних прав і свобод людини. Її світоглядно-концептуальним засновком послугував антропосоціальний потребовий підхід.

Відтоді й донині, за понад чверть століття свого функціонування, Лабораторія опублікувала майже 50 випусків своїх «Праць» (із них 36 монографій та збірок статей і 12 науково-інформаційних видань)¹. Лабораторією було організовано і проведено 10 всеукраїнських та міжнародних круглих столів з антропології права; вона також стала ініціатором, а згодом співорганізатором щорічних Львівських міжнародних форумів із практики Європейського суду з прав людини, у яких завжди брали участь судді ЄСПЛ. За наукового керівництва працівників Лабораторії було підготовлено й захищено понад 30 кандидатських дисертацій із праволюднинної тематики. Упродовж усіх цих та інших наукових заходів формувалася і розвивалася потребова доктрина основоположних (буттєвих) людських прав і свобод.

Отже, далі викладатимуться основні положення цієї доктрини. Її оприлюднення нині видається вельми актуальним, зокрема, з огля-

¹ Рабінович П. М. Львівській науковій школі теорії прав людини – 30 років : наукознав. нарис. Львів : ЛОБФ «Медицина і право», 2021. 60 с.

ду на те, що у схваленій у березні 2021 р. Загальними зборами НАПрН України Стратегії розвитку Національної академії правових наук України на 2021–2025 роки перший розділ цього документа названо «Пріоритетні напрямки фундаментальних та прикладних наукових досліджень у галузі права».

1. Поняття та сутність основоположних (буттєвих) прав і свобод людини

Такі права – за їх сутністю та призначенням – є власне буттєвими тому, що вони забезпечують саме існування людини як біосоціальної істоти. Іншими словами, без реалізації, використання, здійснення таких прав виживання і життєдіяльність людини в суспільстві взагалі неможливі. У цьому і вбачається обґрунтування запропонованого терміна («*буттєві*») для позначення відповідної частини людських прав та її вирізнення з-поміж усього комплексу людських прав. (Втім, буттєві права і свободи нерідко позначаються ще й такими термінами, як «фундаментальні», «основоположні», «засадничі», «природні», тому всі такі назви можуть вважатися, так чи інакше, синонімами.)

При цьому видається принципово важливим констатувати, що будь-яка життєдіяльність людини завжди є, по суті, нічим іншим, як процесом задоволення її численних різноманітних потреб.

Отож можна визначити, що буттєві права і свободи – *це певні можливості людини, які необхідні для задоволення біологічних і соціальних потреб її існування та розвитку в конкретно-історичних умовах, об'єктивно зумовлюються досягнутим рівнем розвитку суспільства й забезпечені обов'язками інших суб'єктів.*

Тож наведемо основні властивості цього явища.

По-перше, йдеться про певні можливості людини діяти певним чином або ж утримуватися від певних вчинків – з метою забезпечення собі належного існування і розвитку, а також задоволення тих потреб, які в неї сформувались у відповідному суспільстві. Причому під правами буттєвими слід розуміти саме такі можливості, без яких людина не може нормально існувати. Що означає «нормально»? Відповідь на це запитання якраз і зумовлюється біологічною і соціальною обґрунтованістю потреб людини. Варто наголосити, що саме ці потреби як результат історично-природного й соціального розвитку людства не є незмінними.

По-друге, зміст і обсяг можливостей людини залежать насамперед від можливостей усього суспільства, передусім від рівня його економічного розвитку. І в цьому сенсі буттєві права людини – явище соціальне: вони породжуються переважно самим суспільством, ґрунтуючись при цьому на біологічних властивостях людини, на її антропогенних задатках. Навіть якщо йдеться про можливості задоволення

суто біологічних потреб, то у людини їхній реальний зміст, обсяг, форми і засоби задоволення є конкретно-історичними, вони теж здебільшого зумовлюються рівнем розвитку суспільства.

По-третє, ці можливості за їхніми основними, «стартовими» показниками, за їхніми початковими «дозами» мають бути рівними, однаковими в усіх людей. Лише тоді вони будуть правовими (від слів «правильний», «справедливий», «праведний», «виправданий», «правомірний» тощо).

Тому, по-четверте, вони ніким не можуть бути відібрані, відчужені, відокремлені від людини, а також не можуть вважатись «дарунком» із боку держави чи будь-якої іншої організації або особи.

І нарешті, по-п'яте, щоб охарактеризовані людські можливості були не просто декларативними, обіцяними, а справді реальними, здійсненими, слід неодмінно покласти на якихось інших суб'єктів обов'язок сприяти їхній реалізації або, принаймні, не перешкоджати їх використанню. У протилежному ж випадку такі можливості людини можуть виявитись фіктивними, нереалістичними, нічим і ніким не гарантованими. Іншими словами, взаємозалежність буттєвих прав і свобод людини та відповідних їм обов'язків інших учасників суспільного життя є об'єктивною соціально-природною закономірністю, необхідністю. Викладена інтерпретація буттєвих прав і свобод людини ґрунтується на «природному» праворозумінні як одному з різновидів не-позитивістського, ненормативістського праворозуміння.

У різних документах, юридичних актах (зокрема, міжнародно-правових і в національному законодавстві), у науковій та публіцистичній літературі часто вживається вираз «права і свободи людини». Проте відмінність між правами і свободами як соціальними явищами, а також між відповідними поняттями (якщо не вважати їх тотожними) ще й дотепер однозначно не з'ясована навіть на загальнотеоретичному рівні. Тому терміни «права» і «свободи» нерідко використовуються як синоніми. Якщо ж зміст поняття прав людини розкривати через філософську категорію «можливості», то така його інтерпретація охоплюватиме, напевно, також і поняття свобод людини.

Розуміння прав людини як її певних можливостей можна зустріти, так чи інакше, у працях різних юристів, інших суспільствознавців. Що ж до інакших інтерпретацій у сучасній науковій літературі розглядуваного поняття, то вони найчастіше здійснюються, виходячи з таких методологічних підходів:

1) біологічного (права людини – це виникаючі вже внаслідок самого собою факту її народження певні фізичні потреби (та відповідні їм інтереси));

2) етичного (права людини – це частина, різновид моралі або способ, форма її вираження);

3) легістського (права людини – це можливості її поведінки, встановлені законами держави або іншими формально-обов'язковими приписами державних органів (зокрема судових));

4) психологічного (права людини – це її установки, домагання, «претензії» щодо надання їй певних благ, звернені до держави або до інших суб'єктів соціуму);

5) аксіологічного (права людини – це блага, цінності (матеріальні, духовні, соціальні), необхідні для задоволення наявних – у певних конкретно-історичних умовах – потреб її існування і функціонування);

6) соціального, зокрема антропосоціального (права людини – це соціально зумовлені і соціально врегульовані, так чи інакше, можливості («свободи») її поведінки¹. Різновидом такого підходу є вибудований на історико-матеріалістичних засадах підхід – потребовий);

7) релігійного (права людини надані позаземним, нематеріальним творцем, наприклад Богом)²;

8) космологічного (права людини є наслідком дії Законів Всесвіту, Світового порядку, Світової гармонії).

Усі зазначені вище підходи відображають можливі сторони, грані буттєвих прав і свобод; проте тільки категорія можливості дозволяє найбільш адекватно відобразити сутнісну природу таких прав людини.

Можливі також і інші підходи до розуміння феномену буттєвих прав людини³. Зокрема, становить інтерес виявлення таких підходів у фольклорній творчості етносів різних країн⁴.

З огляду на те, що зараз було вжито вираз «сутнісна природа» (явища), видається доречним пояснити, як саме слід розуміти сутність будь-яких соціальних явищ, у чому вона полягає. Тож зауважимо, що *соціальна сутність явищ – це їхня здатність слугувати засобом задоволення потреб суб'єктів суспільства*.

Отже, для того щоб розкрити сутність соціального явища, необхідно встановити: а) потреби яких суб'єктів (тобто чий потреби) задовольняє досліджуваний феномен: чи потреби окремих індивідів, чи їхніх

¹ Права людини: соціально-антропологічний вимір. Львів : Світ, 2006 ; Гудима Д. А. Права людини: антрополого-методологічні засади дослідження. Львів : Край, 2009 ; Рабінович П. М. Львівській науковій школі теорії прав людини – 30 років : наукознав. нарис. Львів : ЛОБФ «Медицина і право», 2021.

² Див., напр.: Рабінович С. П. Права людини у природно-правовій думці католицької церкви (за матеріалами соціальної доктрини католицизму). Львів : Астрон, 2004.

³ Дудаш Т. І. Праворозуміння крізь призму герменевтики. Львів : Край, 2010.

⁴ Права людини і громадянина в афоризмах та прислів'ях / редкол.: П. М. Рабінович та ін. Київ : Атіка, 2001.

спільнот, об'єднань, чи суспільства в цілому, та б) які ж саме *види* їхніх потреб він задовольняє.

Відображена в наведеній вище дефініції загального поняття буттєвих прав людини інтерпретація цього явища якраз і ґрунтується, власне, на *соціально-потребовому* підході¹. Адже існування і розвиток кожної людини відбуваються зазвичай лише в процесі задоволення її різноманітних потреб; а цей процес, зрозуміло, опосередковується здебільшого такими засобами, які є природно-історичними наслідками діяльності інших суб'єктів, тобто результатами минулого й сучасного суспільного виробництва (як матеріального, так і духовного). Причому відбувається цей процес лише завдяки відносинам, стосункам, зв'язкам цієї людини з іншими людьми та їхніми угрупованнями – соціально зобов'язаними суб'єктами соціуму.

Тому викладене розуміння буттєвих людських прав може бути стисло подане таким твердженням: *будь-яке право людини – це право на задоволення її певних потреб*.

У цьому отримує прояв *гуманістичність* потребової інтерпретації буттєвих прав (і свобод) людини, і в цьому вбачається чи не найістотніша її перевага.

Видається очевидним, що роль різноманітних потреб людини, а отже, і самого процесу їх задоволення, – в існуванні та розвитку людини в соціумі є неоднозначною. Зважаючи на таку роль, серед усіх людських потреб виділяють насамперед такі, без задоволення яких життєдіяльність людини взагалі стає неможливою. До останніх зазвичай включають передусім потреби в їжі, в одязі, а також у житлі. До речі, таке положення закріплено у ст. 48 Конституції України. Там зазначено, що *«кожен має право на достатній життєвий рівень для себе і своєї сім'ї, що включає достатнє харчування, одяг, житло»*. З огляду на це названі три види людських потреб буде цілком ґрунтовно вважати базовими, тобто фундаментальними, основоположними, засадничими – одне слово, *буттєвими*.

Отже, спираючись на викладені міркування, видається слухним зробити висновок про те, що – з позицій потребового підходу – буттєвими правами і свободами людини слід вважати такі, які фіксують її можливості задоволення саме життєво необхідних потреб.

2. Зміст і обсяг буттєвих прав та свобод людини

Права людини, як і будь-яке інше явище, характеризуються певними якісними та кількісними показниками. Якісні показники розкриваються насамперед змістом прав людини, а кількісні – обсягом таких прав. Зазначені термінопоняття були використані в Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 р. (ст. 47).

¹ Рабінович П. М., Наконечна А. М. Потреби, інтереси людини та правове регулювання. Львів : ЛЮБФ «Медицина і право», 2022.

Поняття змісту прав людини та поняття обсягу прав людини містяться, наприклад, у ст. 22 Конституції України. Зокрема, частина 3 цієї статті встановлює, що при прийнятті нових законів або внесенні змін до чинних законів не допускається звуження змісту й обсягу існуючих прав і свобод. Це положення є дуже важливим, оскільки стосується проблеми обмеження прав людини: адже звуження змісту й зменшення обсягу прав людини якраз і стають основними наслідками такого обмеження. Тож для правильного застосування наведеного конституційного правила (а воно, до речі, нерідко використовується Конституційним Судом України) необхідно правильно розуміти зазначені в ньому поняття.

Характеризуючи *зміст* прав людини, слід виходити з філософської категорії *змісту*. Згідно з останньою зміст – це певним чином упорядкована сукупність елементів і процесів явища, які його утворюють. Зі зміною організації елементів суттєво змінюються зміст об'єкта і його властивості. Які ж елементи можна виділити в такому явищі, як буттєві права людини?

З наведеного вище розуміння таких прав стає очевидним, що центральним, стрижневим їхнім елементом є певні можливості людини – можливості діяти певним чином чи утримуватися від певних дій задля задоволення певних потреб та інтересів. Як відомо із загальної теорії діяльності, будь-яка людська діяльність характеризується певними складовими елементами, властивостями. До них насамперед належать: мета, предмет (об'єкт) діяльності, умови діяльності, способи (форми) діяльності, засоби діяльності, результати діяльності. Найбільш важливими серед них є умови і засоби діяльності, оскільки саме ними визначається реальність використання можливостей суб'єкта, їхня здійсненність.

Отже, можна визначити, що зміст прав і свобод людини – *це їхня якісна характеристика, яка відображається тими умовами і засобами діяльності, що утворюють можливості людини, необхідні для задоволення потреб її існування та розвитку.*

Так, зміст права на вищу освіту характеризується умовами вступу до закладів освіти, умовами навчання у них, а також засобами (інструментами), які можливо використовувати у навчальному процесі.

Кількісні ж показники прав людини відображаються поняттям обсягу прав людини. Кількість – це така визначеність явища, яка характеризує його множинність, величину, інтенсивність, ступінь вияву тієї чи іншої його властивості. Обсяг явища визначається за посередництва певних одиниць виміру (наприклад, кількість можливих варіантів певної поведінки, кількість часу, кількість благ, розмір пільг). Отже, обсяг прав і свобод людини – *це їхня кількісна характеристика, яка відображається показниками меж відповідних можливостей,*

виражених у певних одиницях виміру. Одиниці виміру «кількості» (обсягу) прав людини не можуть бути універсальними, однозначними, однорідними для всіх і будь-яких буттєвих прав людини. Характер таких одиниць виміру зумовлюється насамперед самим змістом можливостей, що відображені відповідними правами і свободами, а також особливостями носіїв (суб'єктів) прав та специфікою об'єктів цих прав і свобод (тобто тих або інших благ). Наприклад, обсяг згаданого щойно права людини отримувати вищу освіту характеризується, зокрема, кількістю закладів вищої освіти, у яких можна її здобути, а також кількістю спеціальностей, за якими в них готують відповідних фахівців.

3. Міжнародні стандарти як гарантії буттєвих прав і свобод людини: поняття, класифікації

Буттєві людські права, їхня реалізація, використання – як впливає з їхньої сутності та призначення – покликані забезпечувати, тобто гарантувати, мінімально необхідні (за певних історичних обставин) умови існування людини в кожному суспільстві. Такі умови мають бути надані кожному члену відповідного суспільства, а зрештою і кожній людині, де б вона не перебувала. Тож однаковість, рівність таких буттєвих умов – принаймні, в їхньому мінімальному життєвозабезпечувальному вимірі – є одним із найпереконливіших проявів засад людяності, гуманності, справедливості у функціонуванні будь-якого сучасного суспільства.

Одним з основних засобів забезпечення такого соціального стану слугує певна уніфікація, стандартизація цих прав і свобод людини, тобто встановлення загальнолюдських (всесвітніх) взірців, еталонів – так званих стандартів, яким мають відповідати права і свободи людини, де б і коли б вона не перебувала, існувала, а також забезпечення різноманітними соціальними інструментами (так званими гарантіями) їхньої реалістичності, здійсненності¹. Для відповідних організацій (держав, міждержавних об'єднань, міжнародних органів тощо) такі стандарти зазвичай стають або формально (юридично) обов'язковими, або ж принаймні бажаними, рекомендаційними.

Гарантії буттєвих прав і свобод людини – це соціальні засоби, за допомогою яких забезпечуються: а) сприяння їхній реалізації (використанню), б) охорона та в) у разі їхнього порушення – захист таких прав і свобод.

З-поміж таких гарантій вкрай важливого значення набули засоби міжнародного рівня. До них належать:

¹ Добрянський С. П. Актуальні проблеми загальної теорії прав людини. Львів : Астрон, 2006.

а) *міжнародно-правові акти*, які вміщують принципи і правила діяльності, формулюють права й обов'язки відповідних суб'єктів (конвенції, пакти, угоди, договори тощо), а також такі міжнародні документи, які хоч і не формулюють обов'язкових правил діяльності, але принаймні закріплюють, проголошують, називають права і свободи людини (наприклад, декларації, заяви, меморандуми);

б) *діяльність міжнародних органів* зі спостереження і контролю за дотриманням буттєвих прав і свобод людини (комісії, комітети, ради, комісари та ін.) та захисту¹ цих прав (міжнародні суди, трибунали).

Перший різновид гарантій можна назвати *документальними*, а другий – *діяльними*.

Саме в документальних гарантіях зазвичай і закріплюються міжнародні стандарти буттєвих людських прав і свобод.

На національному рівні стандарти буттєвих прав людини фіксуються передусім у конституціях відповідних держав².

Усім розглядуваним стандартам притаманні такі основні властивості.

Перша полягає в тому, що ці стандарти фіксують мінімальні показники: а) *певного змісту чи б) певного обсягу, чи в) водночас і змісту, і обсягу буттєвих прав людини*.

Другою особливістю є те, що до досягнення таких показників зобов'язуються або заохочуються різні держави.

Третя полягає в тому, що стандартизування може стосуватись також юридичних засобів забезпечення буттєвих прав людини (судових, позасудових та ін.).

Четверта вбачається у можливих засобах міжнародного впливу на держави, які порушують згадані стандарти: стосовно юридично обов'язкових стандартів такими засобами можуть бути різні форми примусового впливу на державу-порушника, а стосовно рекомендаційних стандартів – різні форми суто політичного впливу.

І нарешті, *п'ята* особливість зазначених стандартів полягає в їхній змістовній *універсальності*, яка водночас органічно має сполучатись із певною залежністю їхньої реалізації від конкретно-історичних умов і обставин у різних людських цивілізаціях, регіонах, а іноді навіть країнах. Указана властивість прямо констатується в деяких важливих міжнародних документах (наприклад, Комітет з прав

¹ Пашук Т. І. Право людини на ефективний державний захист її прав та свобод. Львів : Край, 2007.

² Конституційно-правовий статус людини: можливості удосконалення в Україні : колектив. монографія / редкол.: П. М. Рабінович, Ю. М. Грошевий, В. Т. Нор та ін. Львів : ЛЮБФ «Медицина і право», 2012.

людини ООН відзначав, що право на сімейне життя може відрізнятися залежно від соціо-економічних і культурних умов; а Європейський суд з прав людини прийняв доктрину «меж свободи розсуду» держави («margin of appreciation»), яка передбачає, зокрема, тлумачення європейської Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод. Отже, беручи до уваги всі названі вище властивості розглядуваних стандартів, можна запропонувати таку дефініцію їх загального поняття: *міжнародні стандарти буттєвих прав і свобод людини – це закріплені у міжнародних актах чи документах, текстуально уніфіковані і функціонально універсальні (для певних міжнародних об'єднань держав) принципи та норми, які фіксують мінімально необхідний або бажаний зміст і/чи обсяг таких прав, зумовлювані досягнутим рівнем розвитку суспільства, а також встановлюють обов'язки держав щодо їхнього забезпечення, охорони і захисту та передбачають за їхнє порушення негативні наслідки юридичного або політичного характеру.*

Класифікацію таких стандартів можна здійснювати за різними критеріями. Зокрема:

– *за їхнім буттєвим (онтичним) статусом* – номінальні (іншими словами, термінологічні або текстуальні), до яких належать самі лише назви прав і свобод людини, що вжиті у міжнародних актах, та *фактичні (змістовні)*, які фіксують у вказаних джерелах змістовий обсягові показники таких прав і свобод;

– *за деонтичним статусом* – *обов'язкові*, втілення яких є формально необхідним для відповідних держав і може забезпечуватися навіть застосуванням міжнародних політико-юридичних санкцій, та *рекомендаційні*, які хоч і не мають формальної обов'язковості, проте теж забезпечені санкціями міжнародно-політичними (морально-політичними);

– *за простором (територією) дії* – *світові* (загальноцивілізаційні, глобальні) та *регіональні* (зокрема континентальні, яскравим прикладом яких є європейська Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод);

– *за колом адресатів* – *загальні* (стосуються всіх людей) і спеціалізовані (адресовані членам лише певних соціальних спільнот, угруповань, наприклад, дітям, жінкам, біженцям);

– *за суб'єктом їхнього встановлення* – стандарти ООН, ЮНЕСКО, Ради Європи, Європейського Союзу тощо.

Загалом же слід ще раз зауважити, що різноманітні класифікації стандартів прав і свобод людини покликані відображати ту чи іншу їхню специфіку, а її належить неодмінно враховувати під час конструювання і використання юридичних інструментів забезпечення

(тобто сприяння реалізації, охороні та захисту) буттєвих прав і свобод людини.

Засадничим, базовим, фундаментним світовим документом, за яким надбудовується вся система міжнародно-правових стандартів буттєвих прав і свобод людини, є Загальна декларація прав людини, ухвалена Генеральною Асамблеєю Організації Об'єднаних Націй 10 грудня 1948 р.¹ (Як встановлено нашими дослідженнями, при її підготовці було безпосередньо використано наукову працю професора Кембриджського університету Герша Лаутерпахта, який навчався у 1915–1919 рр. на юридичному факультеті Львівського університету.)

Окремий аспект цієї проблематики становить втілення, впровадження міжнародних стандартів в українську юридичну практику².

4. Повага до гідності людини та заборона нелюдського поводження – первинні праволюдні стандарти

У ст. 1 згаданої Декларації закріплено вихідний, найважливіший стандарт: «Всі люди народжуються вільними і рівними у своїй гідності та правах». (До речі, у формулюванні остаточної редакції наведеного положення брав участь представник Української Радянської Соціалістичної Республіки в ООН професор Володимир Корецький; згодом його ім'я було присвоєно Інституту держави і права Академії наук України, засновником якого він був.)

Гідність є найфундаментальнішою соціальною властивістю кожної людини, – слугує точкою відліку, джерелом усіх буттєвих людських прав і свобод. Що ж являє собою це явище, у чому полягає його власна сутність?

У вітчизняній літературі одна з можливих відповідей на ці запитання вже пропонувалась нами в публікації 2002 р. Там зазначалося, що *антропна гідність людини є самоцінністю людини як біосоціальної істоти – унікального родового суб'єкта, котрий уособлює найвищий рівень розвитку буття на Землі*³. Згодом інтерпретація названого термінопоняття аналізувалась і розвивалась в українській юридичній літературі (О. Гришук, В. Кампо, О. Водяніков та ін.).

Так чи інакше, повага до людської гідності, заборона зазіхання на неї, її приниження, зневажання набули значення світового стан-

¹ Світовий фундамент праволюдного гуманізму (до 70-річчя Загальної декларації прав людини). Львів : ЛОБФ «Медицина і право», 2018.

² Рабінович П. М., Раданович Н. М. Європейська конвенція з прав людини: проблеми національної імплементації (загальнотеоретичні аспекти). Львів : Астрон, 2002.

³ Рабінович П. М., Гришук О. В. Право людини на компенсацію моральної шкоди (загальнотеоретичні аспекти). Львів : Світ, 2006. С. 17 ; Рабінович П. М. Право людини на компенсацію моральної шкоди. *Юридичний вісник України*. 2002. №3. С. 1–4.

дарту, закріпленого спершу в Загальній декларації прав людини, а опісля у низці інших міжнародно-правових актів (зокрема, у Міжнародному пакті про громадянські і політичні права, Хартії основних прав Європейського Союзу тощо).

Заборона нелюдського поводження як універсальний стандарт

Другим універсальним праволюдним міжнародним стандартом (у певному сенсі похідним від стандарту, так би мовити, рівноцінності, рівнозначності гідності кожної людини) є заборона нелюдського поводження, адресована будь-яким суб'єктам публічної влади, насамперед державі, її органам, посадовим особам. Цю заборону було закріплено також у Загальній декларації прав людини (ст. 5) і в низці ухвалених після неї інших актів ООН (Міжнародний пакт про громадянські і політичні права (1966 р.), Декларація про захист усіх осіб від катувань та інших жорстоких, нелюдських або таких, що принижують гідність, видів поводження і покарання (1975 р.), Конвенція проти катувань та інших жорстоких, нелюдських або таких, що принижують гідність, видів поводження (1984 р.)).

Яке ж поводження слід вважати «нелюдським» (нелюдним)?

Є очевидним, що для практичного застосування термінопоняття «нелюдське поводження» (зокрема, контрольними і судовими міжнародними інституціями) цей вираз явно оціночного характеру має бути конкретизований чи у нормативному, чи у правозастосовному, або правотлумачному акті, а щонайменше – у доктринальному.

Одним із можливих варіантів вирішення останнього завдання є конструювання загального визначення (дефініції) зазначеного термінологічного виразу. Тож далі представимо одну з наших спроб у цьому напрямі.

Беззаперечно, що перш ніж виявити, яке поводження може кваліфікуватись як нелюдське, потрібно передовсім з'ясувати, яке поводження є власне людським (людяним, людиновимірним). Задля пошуку відповіді на це питання може бути використаний евристичний потенціал так званого потребового дослідницького підходу, виходячи з якого нами вже пропонувались відповідні критерії правості тих чи інших соціальних явищ. Спираючись на нього, висловимо наступні міркування.

Оскільки існування і розвиток будь-якої людини є нічим іншим, як безперервним природним процесом задоволення її численних різноманітних потреб у суспільстві (біологічних, матеріальних, соціальних, духовних тощо), то з-поміж них слід вирізняти потреби насамперед життєзабезпечувальні, екзистенційні – тобто такі, без задоволення яких саме існування людини в суспільстві є взагалі неможливим або принаймні неналежним, неповноцінним. Уже давно встановлено, що до

останніх належать щонайменше потреби у їжі, одязі й житлі. Та видається, що оскільки йдеться про існування людини саме в суспільстві, то до першочергових, вітальних її потреб також належить передусім потреба у повазі до її гідності. Тому задоволення всіх щойно названих потреб і слід вважати обов'язковою, об'єктивно закономірною передумовою належного, повноцінного існування і розвитку людини в соціумі. Це і дає підставу вважати діяльність, спрямовану на створення умов для задоволення означених потреб, людяною (людиномірною), тобто поведженням людським.

Отже, можна висувати, що *людяність (людськість) – це таке ставлення до людини з боку інших суб'єктів суспільства, яке дістає вияв у їхній поведінці, спрямованій на задоволення її життєво необхідних потреб у повазі до її гідності й у забезпеченні її достатніми їжею, одягом і житлом*. А тому, навпаки, діяльність протилежного антропного спрямування, тобто таку, що спрямована на перешкоджання задоволенню будь-якої з усіх означених потреб, є підстави вважати *нелюдською (нелюдяною)*.

Тож *людяність (людськість) чи нелюдяність (нелюдськість) – це, відповідно, певні властивості тієї чи іншої поведінки якихось суб'єктів стосовно певної людини (чи людського угруповання), які характеризуються об'єктивним впливом цієї діяльності на процес задоволення екзистенційних, життєво найважливіших людських потреб*.

Виходячи з наведеного, можна запропонувати – задля можливого наступного обговорення – такі дві антропосоціальні дефініції:

– нелюдське поведження – це така діяльність будь-яких владних суб'єктів соціуму, яка перешкоджає задоволенню життєво необхідних потреб людини (насамперед у повазі до її гідності, у їжі, одязі та житлі).

Залежно від рівня жорстокості нелюдського поведження з людиною міжнародна правозахисна практика вирізняє такі його види: приниження гідності, катування, злочини проти людяності.

Є підстави вважати, що найнижчий рівень нелюдського поведження властивий будь-якому порушенню будь-якого буттєвого права і свободи; і таке порушення вже саме собою дає потерпілому підставу вимагати компенсації завданої йому моральної шкоди. Адже воно завжди посягатиме на людську гідність;

– злочинне нелюдське поведження – це така діяльність будь-яких соціальних суб'єктів, яка цілком виключає можливість задоволення життєво необхідних потреб людини (насамперед потреби в повазі до її гідності).

5. Класифікація буттєвих прав і свобод людини

З обґрунтованого нами розуміння буттєвих прав і свобод людини випливають додаткові аргументи і щодо класифікування таких прав і свобод. З усіх різноманітних їхніх класифікацій *основною* видається така, підставою (критерієм) якої слугують різні види (групи, комплекси) індивідуальних потреб, які задовольняються здійсненням, використанням людиною її певних буттєвих прав і свобод.

Ця класифікація набуває практичного значення, зокрема, при творенні конституції та інших законів держави, оскільки вона здатна сприяти забезпеченню повноти й обґрунтуванню послідовності викладу таких прав і свобод у цих актах, а також урахуванню їхніх видових особливостей при встановленні засобів забезпечення.

Розмежовувати буттєві права і свободи людини на певні групи слід насамперед *за змістом (характером) людських потреб, які цими правами і свободами забезпечуються*. Тоді «потребова» класифікація прав і свобод матиме такий вигляд:

1) *фізичні* (інакше кажучи, вітальні, життєві) права і свободи – це можливості людини, необхідні для її фізичного існування, для задоволення її біологічних, матеріальних потреб (зокрема, право на життя, фізичну недоторканність, безпечне природне довкілля, житло, належний рівень матеріального забезпечення, власність на предмети споживання, безоплатне медичне обслуговування та інші види соціального забезпечення)¹;

2) *особистісні* права і свободи – це можливості збереження, розвитку й захисту морально-психологічної індивідуальності людини, її світогляду та духовності (зокрема, право на честь і гідність, ім'я, свободу світогляду і віросповідання, вираження своїх переконань)²;

3) *культурні* (гуманітарні) права і свободи – це можливості збереження та розвитку своєї етнічної самобутності, доступу до здобутків духовної та матеріальної культури нації, народу, людства, їхнього засвоєння, використання та участі в подальшому їх збагаченні (зокрема, право на освіту й виховання; користування надбаннями культури та мистецтва; наукову, технічну і художню творчість);

¹ Сенюта І. Я. Право людини на охорону здоров'я та його законодавче забезпечення в Україні. Львів : Астролябія, 2007 ; Панкевич О. З. Соціальна держава та права людини «другого покоління» (загальнотеоретичне дослідження). Львів : Астрон, 2006 ; Рабінович А. В. Право людини на гідний рівень споживання та юридичний механізм його забезпечення в Україні. Львів : Край, 2008 ; Верланов С. О. Економічні і соціальні права людини: європейські стандарти та їх впровадження в юридичну практику України (загальнотеоретичне дослідження). Львів : Край, 2009.

² Ярмол Л. В. Свобода віросповідання: юридичне забезпечення в Україні (загальнотеоретичне дослідження). Львів : Світ, 2006.

4) *економічні* права і свободи – це можливості людини реалізувати свої здібності і здобувати засоби для існування, беручи участь у виробництві матеріальних та інших благ (зокрема, право на власність щодо засобів виробництва, на здобуття професії, вибір і здійснення трудової або іншої діяльності, сприятливі умови та справедливу оплату праці);

5) *політичні* права і свободи – це можливості людини брати участь у державному та громадському житті, впливати на діяльність різноманітних державних органів, а також громадських об'єднань політичного спрямування (зокрема, право на юридичну правосуб'єктність і громадянство, участь у формуванні представницьких органів державної влади та місцевого самоврядування, участь у державному управлінні суспільством, участь у створенні та діяльності громадських об'єднань, державний захист від порушень буттєвих прав і свобод людини).

Тут слід відзначити, що прийняті на Всесвітній конференції з прав людини 25 червня 1993 р. у Відні Віденська декларація і Програма дій наголосили, що всі права людини універсальні, неподільні, взаємозалежні і взаємопов'язані. Міжнародне співтовариство повинно ставитися до прав людини глобально, на справедливій і рівній основі, з однаковим підходом і увагою. Хоча значення національної та релігійної специфіки та різних історичних, культурних і релігійних особливостей необхідно мати на увазі, держави, незалежно від їх політичних, економічних і культурних систем, зобов'язані сприяти і захищати всі права людини й основні свободи.

Не заперечуючи визнаного на міжнародному рівні принципу єдності та взаємозалежності всіх груп буттєвих прав і свобод людини, не можна, однак, вважати, що як необхідний інструмент задоволення її потреб усі вони є цілком рівноцінними для її існування і розвитку. Тому, скажімо, послідовність їхнього викладу в Основному Законі держави не повинна бути довільною, випадковою: вона має, так чи інакше, відображати і певну нерівнозначність таких прав і свобод (відповідно до певної нерівнозначності людських потреб).

У 1966 р. ООН одночасно прийняла два міжнародні пакти: про права «економічні, соціальні і культурні», а також про права «громадянські і політичні». Стосовно таких назв (різновидів) прав необхідно відзначити, по-перше, те, що всі буттєві права і свободи людини є соціальними в тому сенсі, що вони зумовлені соціумом – як за конкретним змістом, так і за конкретними засобами їх здійснення. З огляду на це «несоціальних» прав і свобод людини взагалі існувати не може. А по-друге, так звані громадянські права (зважаючи на таку їхню назву) асоціюються радше з правами саме громадян тієї чи іншої держави (тобто правами не всіх, не будь-яких людей).

Крім наведеної вище класифікації, всі права і свободи людини можуть бути розподілені на певні види ще й за іншими критеріями, а саме:

– за характером, способом здійснення:

а) *активні* (свобода «для», тобто для вчинення активних дій), і

б) *пасивні* (свобода «від», тобто від втручання, від перешкоджання з боку інших суб'єктів);

– за суб'єктом складом здійснення:

а) *індивідуальні* (здійснюються лише одноособовими діями; наприклад: право на свободу вираження поглядів, на виховання своєї дитини),

б) *колективні* (можуть бути реалізовані лише спільними діями групи носіїв права; наприклад: право на утворення громадських об'єднань, проведення мітингів, демонстрацій), та

в) *«змішані»* (здійснюються як індивідуальними, так і колективними діями).

Ще раз наголосимо: пізнавальна цінність наведених класифікацій вбачається в тому, що вони відображають певні специфічні особливості різноманітних людських прав і свобод. А такі особливості мають неодмінно враховуватися під час конструювання засобів (гарантій) забезпечення, охорони та захисту буттєвих прав і свобод, а також під час застосування таких гарантій.

6. Здійснення буттєвих прав і свобод людини та його межі

Здійснення прав і свобод людини – це використання нею у своїй практичній діяльності тих можливостей, які необхідні для задоволення потреб існування та розвитку її або інших суб'єктів.

Тепер спробуємо детальніше розглянути положення Конституції України. Статтею 3 Основного Закону України встановлено, що «утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави». Поряд із цим Конституція в низці статей передбачає можливість обмежування деяких прав і свобод людини за наявності певних обставин. Такі конституційні обмеження прав і свобод людини і громадянина виступають специфічним лакмусовим папірцем, індикатором, який дозволяє визначити ступінь свободи й захищеності людини. Адже, власне, комплекс обмежень, встановлених у Конституції, найточніше характеризує відносини між державою і людиною.

Становище людини в суспільстві характеризується не стільки державним визнанням її «природних» прав і свобод, скільки межами їхнього використання. А конституція відіграє першочергову роль у встановленні меж прав і свобод людини, є визначальним практично значущим їхнім регламентатором.

У жодному суспільстві можливості поведінки людини, відображені її буттєвими правами та свободами, не є безмежними. Навіть стосовно

такої можливості, як її право на життя, Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод (1950 р.) передбачає такі випадки, коли позбавлення людини її життя не вважатиметься порушенням цього права (ч. 2 ст. 2 Конвенції).

Після ухвалення Організацією Об'єднаних Націй Загальної декларації прав людини (1948 р.) практично всі держави світу – раніше чи пізніше, так чи інакше – визнали існування буттєвих прав і свобод людини. Проте є дуже показовим, що розуміння цими державами меж здійснення таких прав і свобод у багатьох випадках залишається і до сьогодні неоднаковим, неуніфікованим. Тому можна стверджувати, що в усій праволюдній проблематиці питання визнаних кожною державою меж здійснення буттєвих людських прав і свобод залишається найбільш гострим, актуальним, практично значущим.

І це цілком зрозуміло, оскільки вирішення зазначеного питання безпосередньо зумовлюється конкретно-історичними, соціально-культурними, етнічними, цивілізаційними специфічними особливостями тієї чи іншої держави¹.

Тож розглянемо деякі засадничі положення, які мають братися до уваги у правообмежуванні.

Межі здійснення прав і свобод людини – це сукупність усіх явищ, які окреслюють зміст і обсяг реалізації таких прав і свобод.

Обмежування здійснення прав і свобод людини – це діяльність компетентних державних або міжнародних, чи міждержавних органів зі встановлення меж (обмежень) щодо здійснення прав і свобод людини.

Отже, межі (обмеження) здійснення прав і свобод людини та обмежування здійснення прав і свобод людини – це явища (і, відповідно, поняття) нетотожні.

Розглядувані межі можна розподіляти на певні різновиди, групи за різними критеріями, а саме:

1) за буттєвою (онтичною) сутністю явища, яке обмежує здійснення людського права і свободи, – природні (біологічні, фізіологічні, екологічні) та соціальні (економічні, політичні, духовно-ідеологічні);

2) залежно від зв'язку з волею носія права – абсолютно об'єктивні (законодавчі обмеження), суб'єктивно об'єктивні (фізичні потреби людини), суб'єктивні (особиста свідомість носія права);

3) залежно від політико-юридичного статусу правообмежувачого суб'єкта – державні, міжнародно-всесвітні, регіональні, міждержавні, внутрішньодержавні і недержавні (тобто громадські);

¹ Гончаров В. В. Динамічне тлумачення юридичних норм. Львів : Сполум, 2013.

4) за обсягом прав людини, стосовно яких встановлено обмеження їхнього здійснення, – загальні (такі, що стосуються всіх прав), спеціальні (поширюються тільки на певну групу прав), виключні (ті, що поширюються тільки на одне право);

5) залежно від ступеня соціальної обґрунтованості – цілком підставні, в основному підставні, недостатньо підставні, безпідставні;

6) залежно від юридичної значущості, закріпленості в законодавстві або інших юридичних джерелах – легальні (законні), позалегальні (юридично нейтральні), антилегальні (протизаконні);

Можливі й інші класифікації розглядуваного явища¹.

У проблематиці здійснення (використання) прав людини окремий аспект становить питання про запобігання зловживанню правом².

7. Тенденції розвитку й забезпечення буттєвих прав і свобод людини

До цих тенденцій належать, зокрема, такі:

1) дедалі ширше втілення у суспільну свідомість уявлення про те, що саме людина є первинним, головним суб'єктом права;

2) універсалізація концепції буттєвих («природних») прав і свобод людини, поширення її на дедалі більшу кількість держав;

3) поширення принципу правової рівності на дедалі більше коло людей;

4) зростання кількості держав, які допускають міжнародний контроль за дотриманням у них прав і свобод людини;

5) поширення визнання «верховенства» норм міжнародного права щодо прав і свобод людини над внутрішньодержавним законодавством із цих питань³;

6) інтенсифікація діяльності неурядових (національних і міжнародних) організацій із захисту прав і свобод людини.

Яскравим проявом наведених тенденцій стала, зокрема, друга Всесвітня конференція з прав людини, організована ООН у Відні в червні 1993 р. (перша така конференція відбувалася під егідою цієї організації в 1968 р. в Тегерані). У Віденській конференції, що проходила під девізом «Права людини: знати їх, вимагати їх, захищати їх», взяли участь майже 140 держав. Іншим прикладом може бути створення у 2006 р. у структурі ООН нового органу – Ради з прав людини.

¹ Докладніше див.: Рабінович П. М., Панкевич І. М. Здійснення прав людини: проблеми обмежування (загальнотеоретичні аспекти). Львів : Астрон, 2001.

² Полянський Т. Т. Феномен зловживання правом (загальнотеоретичне дослідження). Львів : Галиц. друкар, 2012.

³ Принцип верховенства права: проблеми теорії та практики / П. М. Рабінович, О. М. Луців, С. П. Добрянський та ін. Львів : Сполом, 2016.

1.7. МЕХАНІЗМ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРАВ ЛЮДИНИ ТА ЇХ ОБМЕЖЕННЯ В УМОВАХ ВОЄННОГО СТАНУ

Одним з актуальних питань на сьогодні залишається гарантія та захист прав людини як на території однієї держави, так і в усьому світі. Права людини є фундаментальним надбанням людства, важливим елементом у процесі становлення і соціалізації кожного індивіда, адже дають йому змогу задовольняти свої потреби та реалізовувати власний потенціал у різних сферах суспільного життя.

Сучасний світовий порядок систематично порушується війнами та воєнними конфліктами, що мають локальне значення. Під час військових дій серед іншого можемо спостерігати систематичне порушення прав людини, тож проблеми їх захисту є нагальними й актуальними.

Суспільно-політичні відносини, що формуються в Україні з 2014 р., зумовлені загрозою національній безпеці нашої держави зокрема (спочатку війна на сході України, потім на інших територіях нашої держави) і світовому порядку загалом (наприклад, авіаційна катастрофа пасажирського літака компанії «Malaysia Airlines», унаслідок якої загинули всі пасажери й екіпаж у повітряному просторі над Донбасом). Зазначені фактори зумовлюють необхідність здійснення державних заходів, спрямованих на запобігання або зниження ймовірності надзвичайних подій внутрішнього або зовнішнього характеру в Україні. Передбачені національним законодавством заходи, у свою чергу, спричиняють обмеження окремих прав людини в інтересах відновлення правопорядку і нормальних умов функціонування державних інститутів і інституцій громадянського суспільства.

Початок широкомасштабного вторгнення російської федерації в Україну 24 лютого 2022 р. відкрив нову епоху в системі світової та європейської безпеки, виявивши її недоліки та продемонструвавши потребу в новій соціальній та правовій солідарності народів Європи та всього світу перед обличчям російського зла, згуртованості у відстоюванні цінностей, розвинених європейською та євроатлантичною цивілізаціями, – демократії, верховенства права, прав людини. Світ, що виник після перемоги антигітлерівської коаліції у Другій світовій війні, створення Організації Об'єднаних Націй, заснування Ради Європи та проголошення її Статуту, прийняття Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, утворення Європейського суду з прав людини, опинився під загрозою.

Загальнотеоретичні питання забезпечення прав людини в умовах воєнного стану

Конституція України визначає людину, її життя та здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпеку найвищою соціальною цінністю.

Хоча норми Конституції України є нормами прямої дії, одного лише конституційного чи законодавчого визнання основних прав людини в багатьох випадках недостатньо для їх належної реалізації. Для цього має бути створений відповідний інституційний і правовий механізм забезпечення таких прав і свобод людини, закладаючи необхідні умови їх охорони, реалізації та захисту. Адже згідно ч.2 ст.3 Конституції України саме утвердження та забезпечення прав і свобод людини становить головний обов'язок держави, вони ж мають безпосередньо визначати її зміст і спрямованість її діяльності.

Особливо актуалізується належне забезпечення прав і свобод людини в умовах воєнного стану, запровадження якого в Україні через повномасштабне вторгнення росії зумовило істотні обмеження реалізації прав і свобод людини, виклики та ризики для існуючої системи їх охорони та захисту. Серед іншого це потребує адаптації державно-правового механізму забезпечення прав і свобод людини до поточних соціально-політичних і воєнних реалій, пошуку нових, дієвих форм і засобів забезпечення прав і свобод людини. Не менш нагальним постає й осучаснення пріоритетів держави щодо охорони, захисту та реалізації прав і свобод людини з урахуванням їх типових і поширених порушень, найбільшої вразливості окремих категорій населення тощо.

Зазначимо, що проблематика забезпечення прав і свобод людини в умовах воєнного стану раніше вже розглядалась такими вченими, як О. Зозуля, Н. Кошляк, А. Мерник, О. Марцеляк, О. Мельничук, А. Моца, А. Славко, Ю. Фігель, Л. Ярмол та ін. Проте їхні наукові роботи стосуються здебільшого лише або загальних аспектів забезпечення прав і свобод людини, або ж конкретних прав і свобод людини в умовах воєнного стану, комплексно не характеризуючи реальні особливості та проблеми охорони, реалізації та захисту прав і свобод людини в умовах воєнного стану, запровадженого через повномасштабне вторгнення росії в Україну в лютому 2022 р. Саме тому в контексті вдосконалення державно-правового механізму забезпечення прав і свобод людини і громадянина в умовах воєнного стану нами і вбачаються актуальними ці питання.

Філософськи цікавим і практично важливим у вивченні війни російської федерації проти України видається питання «виправданості» війни, «неможливості» її не вести. Людство завжди турбувало питання того, чи можливо виправдати скоєння злочину, тобто заявити, що особа мала право на його здійснення, незважаючи на існування консенсусу, незважаючи на те, що це діяння протирічить моралі та закону. Очевидно, є два шляхи вирішення цієї проблеми, а саме або дати позитивну відповідь, або негативну. У цій роботі хотілось би наголосити на тезі про те, що жоден злочин не може мати узаконених при-

чин, і обґрунтувати саме таку позицію, заперечити декілька протилежних думок, нерозривно пов'язаних із цим питанням.

Коли стверджується, що злочин не може мати законних причин, одночасно розуміється, що таке діяння не може вважатися справедливим. Справедливість є необхідною складовою законності, а її міра – це консенсус суспільства, виражений у законодавстві. Порухення прав і свобод іншої людини, яке не передбачене правом на обґрунтованих підставах, не може вважатися правильним, оскільки інакше стає неможливим забезпечення стабільного розвитку й безпеки будь-якої людини. Злочин – це суспільно небезпечне, протиправне або протизаконне, карне, винне діяння. Те, що є правомірним або законним, обов'язково має бути справедливим, оскільки це – один із фундаментальних принципів права. Якщо ж ми скажемо, що злочинне діяння може бути законним, ми повинні зробити висновок, що безпідставне порушення наших прав і свобод іншою особою може бути справедливим, але визнати це означає зробити логічну помилку. Таким чином, судження про те, що злочин може мати законні причини, є абсурдним.

Наприклад, в українському суспільстві існує консенсус щодо того, що корупція є злочином і не може вважатися справедливою, оскільки держслужбовці діють у власних корисливих мотивах. Виникла б логічна помилка, якби ми почали стверджувати, що існує ситуація, коли корупціонер може мати законне право на здійснення подібних протиправних дій.

Багато держав скоювали злочинні діяння в минулому. Ці країни використовували право як інструмент для захисту себе, вони приймали закони, які дозволяли вчиняти дії, які абсолютно не відповідали принципам права, але з точки зору позитивного права вважалися законними. Не можна допускати того, щоб злочин мав дозволені причини, оскільки це несе в собі ризики перетворення права зі способу забезпечення справедливості й інших принципів права на інструмент у руках держави, яка завжди може вибрати недемократичний шлях і діяти в протиріччі з інтересами суспільства.

Прикладом спроби навмисної легалізації злочинних діянь є надання права працівникам правоохоронних органів застосовувати зброю для боротьби з мирними протестувальниками. В авторитарних державах це призводить до того, що поліція починає вчиняти злочини стосовно громадянського суспільства, діяння, які з точки зору принципів права й етики є неприпустимими, але диктаторські режими намагаються обґрунтувати їх або тим, що соціальні протести – це протилежність дотриманню норм права, або тим, що вони призводять до безпорядків, або іншими подібними причинами. Таким чином, цей приклад доводить, що можливість надання певним злочинним діянням законності призводить до негативних наслідків для суспільства.

З питанням того, чи може злочин мати законні, справедливі причини, пов'язано багато суперечливих думок. Моральні проблеми такого ґатунку часто виникають у кризових ситуаціях, коли люди відходять від принципів цивілізованої, гуманної правової культури та намагаються виправдати дії, які емоційно сприймають як правильні. Існує необхідність конкретно розглянути деякі з них.

Одним із таких є питання того, чи є виконання злочинного наказу військовослужбовцем протиправним або ж особа має законне право його вчинити, оскільки зобов'язана виконувати навіть такі доручення свого керівництва. Коли ця проблема була визначена як актуальна, юристи розробили міжнародні та національні акти, які врегулювали зазначене питання. У них була дана чітка відповідь, що здійснення наказу, який передбачає вчинення злочинів, є недопустимим, оскільки порушення загальнолюдських моральних принципів і права навіть у важкі часи призводить до жахливих наслідків і не може бути виправданим.

Наприклад, якщо військовослужбовцю надається наказ тероризувати населення окупованого населеного пункту, то це розпорядження, очевидно, є злочинним, оскільки воно порушує міжнародне законодавство й загальнолюдські принципи моралі та права. Істотна проблема виникає тоді, коли правова культура певного суспільства допускає можливість виконання подібного наказу.

Не менш важливо пояснити те, що помста не може вважатися діянням, яке теоретично може бути виправданим або правомірним. Як доводить історія, злочин у відповідь на злочин створює порочне коло, коли відповіддю на акт відплати за вчинене зло стане ще одне протиправне діяння. Таким чином, навіть якщо не зважати на неможливість людини з точки зору моралі здійснювати подібні дії, помста ніколи не є справедливою або виправданою.

Існують ситуації, коли люди вчиняють протиправне діяння, але не несуть за це відповідальність. Тут може скластися помилкова думка, що так виправдовується злочин, але виключення юридичної відповідальності не робить вчинене діяння законним або справедливим із точки зору ні права, ні суспільної думки. Існують чітко визначені законодавством обставини, коли людина не може бути визнана винною у вчиненні злочину, оскільки це не є справедливим. Наприклад, якщо на особу здійснено напад, існує загроза її життю, вона має право захищатися і нанести шкоду злочинцю. Важливо розуміти при цьому, що особа таким чином все одно вчиняє протиправне діяння, якщо завдає тілесні ушкодження, але через життєві обставини звільняється від відповідальності.

Отже, наведені аргументи та приклади чітко показують, що злочини не можуть мати законних причин, оскільки це є абсурдним,

і що визнання протилежного є неправильним, оскільки це зумовлює негативні наслідки для демократичного ладу та утвердження справедливості в суспільстві.

Другою особливістю сучасної війни російської федерації проти України стало стирання меж миру та війни, що призвело до помилкового судження світового співтовариства про наявність в Україні «конфлікту», заперечення самого факту війни. Тут необхідно наголосити на передумовах, які могли сприяти зазначеному становищу.

Суттєвою рисою дилеми війни і миру у ХХІ столітті стало розмиття межі між миром і війною, а також поява таких феноменів, як «гібридний мир» і «гібридна війна». Це зумовило необхідність здійснення пошуків шляхів вирішення такої дилеми з метою недопущення дегуманізації людської цивілізації. Для розуміння дилеми війни та миру у сучасному суспільстві слід розкрити головні передумови формування «гібридного миру» і «гібридної війни» в міжнародному співтоваристві.

Так, Г. Перепелиця передумовами такого політико-правового становища світового порядку називає 4 тенденції¹. Перша з них – це трансформація системи міжнародних відносин на багатополарність після закінчення холодної війни, що призвело до дисбалансу між ключовими гравцями, які підтримували існуючий порядок однополарного світу. Така трансформація призвела до кардинальних геополітичних зрушень і виникнення статутної асиметрії. Зміна співвідношення сил у порушеній системі призвела до перегляду балансу інтересів і сфер впливу.

Другою тенденцією зміни модальності миру та війни є поява глобального інформаційного простору, формування соціальних мереж і мережевого суспільства. Основною зброєю, поряд із фізичною (у тому числі ядерною), стає інформаційна. Поява такого глобального простору переносить війну в когнітивну сферу і призводить до збільшення її просторового масштабу без прямого військового вторгнення і чітких рамок початку і закінчення війни.

На підтвердження другої тенденції знаходимо все більше наукових публікацій, що відображають еволюцію суспільних настроїв і політичних позицій на основі вивчення контенту соціальних медіа, соціальних мереж і онлайн-дискурсу в них. Наприклад, стаття J. Driscoll і Z. C. Steinert-Threlkeld «Social media and Russian territorial irredentism: some facts and a conjecture»², у якій відображено еволюцію суспільних настроїв і політичних позицій у російськомовних

¹ Perepelytsia H. The dilemma of war and peace in the trend of the XXI century (Russian – Ukrainian case). *Przegląd Strategiczny*. 2021. Issue 14. P. 249–275.

² Driscoll J., Steinert-Threlkeld Z. C. Social media and Russian territorial irredentism: some facts and a conjecture. *Post-Soviet Affairs*. 2020. Vol. №36, Issue 2. P. 101–121.

громадах України після окупації території Криму російською федерацією.

Третя тенденція пов'язана зі збільшенням можливостей для примусу невійськовими засобами, так званої «м'якої сили», яку за ефективністю можна порівняти з військовими засобами. Наприклад, цілеспрямовані кібератаки, які можуть здійснювати як державна розвідка, так і окремі особи, можуть спричинити серйозні ускладнення в енергетичній, банківській та фінансовій системах протиборчих країн. Все це відбувається таємно і не завжди можна встановити, звідки взялися кібератаки, тому незрозуміло, якій країні оголошувати війну. Загалом, якщо всі ці дії вважати оголошенням війни, то може виникнути ситуація постійної війни всіх проти всіх.

Прикладом впливу «м'якої сили» на ведення сучасних «гібридних війн» між країнами є діяльність угруповань хактивістів Anonymous під час військової агресії російської федерації проти України. Вони зламали переписки російських експортерів вугілля, нафти та газу, отримавши доступ до понад мільйона електронних листів російського митного брокера, який займається експортом нафтопродуктів, вугілля та скрапленого газу, чим створили загрозу економічній та політичній безпеці країни-агресора. При цьому члени Anonymous не знайомі один з одним, є громадянами різних країн, не мають чіткої внутрішньої будови, не співпрацюють з органами державної влади, а головним своїм завданням вважають допомогу людям із різних країн.

Четвертою важливою передумовою зміни модальності війни та миру став процес глобалізації, який призвів до зворотних тенденцій, таких як регіоналізація та міжцивілізаційне структурування нового світового порядку. Іншими словами, «гібридна війна» – це боротьба за цінності, знищення цінностей супротивника і нав'язування власних. Культура, релігія, ідентичність стають і об'єктами, і засобами ведення війни. Цивілізації є чи не найбільшими скупченнями світового порядку, руйнування та захоплення яких розглядаються як спосіб установлення регіонального і глобального панування.

Аналіз цих тенденцій приводить до гіпотези щодо того, що у XXI столітті під впливом тенденцій багатопольярного світу межі війни та миру розмиваються через взаємопроникнення, зближення, поєднання цілей і засобів як мирного, так і воєнного часу, змішування як військових, так і невійськових аспектів. На прикладі російсько-української війни, яка спалахнула на території України, бачимо, що таке поєднання війни та миру породжує ситуацію глобального хаосу, призводить до втрати статусної ієрархії системи міжнародних відносин та чинних структур як національної, так і міжнародної безпеки.

Оскільки в правовій науці та політиці сьогодні часто використовуються терміни «військовий конфлікт», «війна» й «агресія», необхідно розібратися в семантичному значенні зазначених понять.

У сучасній науці під конфліктом, незалежно від того, носить він локальний або міжнародний характер, розуміється взаємодія двох або більше суб'єктів, що мають взаємовиключні цілі і реалізують їх один на шкоду іншому (або один за рахунок іншого).

Американські військові політологи дали своє визначення локального військового конфлікту, під яким розуміється військове протистояння низької інтенсивності, військово-політична напруженість якого явно перевищує звичайну конкуренцію мирними засобами, але не дотягує до класичного розуміння традиційних військових дій. Рамки й інтенсивність таких конфліктів накладають суттєві обмеження на допустимий рівень військового насильства, обмежують використання багатьох видів зброї, засобів і тактичних прийомів¹.

Тут необхідно згадати Загальну декларацію прав людини² і Додатковий протокол до Женевських конвенцій від 12 серпня 1949 року, що стосується захисту жертв збройних конфліктів неміжнародного характеру (Протокол II)³. Зокрема, статті 4, 5, 7–9 Декларації проголошують право людини на життя, свободу й особисту недоторканність. Нікого не можна тримати в рабстві або підневільному стані, а також піддавати тортурам, або жорстокому, нелюдському, або такому, що принижує гідність, поводженню і покаранню. Ніхто не може зазнавати безпідставного арешту, затримання або вигнання. Протокол II розвинув і доповнив ст. 3, загальну для Женевських конвенцій 1949 р., не змінюючи існуючих умов її застосування, і проголосив, що його правові приписи застосовуються до всіх збройних конфліктів, які не підпадають під дію ст. 1 Додаткового протоколу до Женевських конвенцій від 12 серпня 1949 року, що стосується захисту жертв міжнародних збройних конфліктів (Протоколу I).

Відповідно до ч. 1–4 ст. 51 Протоколу I до Женевських конвенцій від 12 серпня 1949 року, цивільне населення і окремі цивільні особи користуються загальним захистом від небезпек, що виникають у зв'язку з воєнними операціями. Стосовно цивільного населення забороняються насильство, загроза насильства і будь-які акти терористичного характеру з метою їх залякування. Цивільне населення,

¹ Katayama Y. Redefinition of the Concept of Low-Intensity Conflict. *NIDS Security Reports*. 2002. No. 3. P. 56–72.

² Загальна декларація прав людини. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_015.

³ Додатковий протокол до Женевських конвенцій від 12 серпня 1949 року, що стосується захисту жертв збройних конфліктів неміжнародного характеру (Протокол I), від 8 червня 1977 року. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_200.

а також окремі цивільні особи не можуть бути і не повинні стати об'єктами нападу з боку кого б то не було за винятком випадків, коли вони беруть безпосередню участь у воєнних діях. Конвенцією суворо забороняється напад невибіркового характеру щодо цивільного населення і на об'єкти, що не мають військового характеру.

Зазначений міжнародно-правовий акт передбачає захист цивільного населення в умовах збройних конфліктів під час нападу, тобто запобіжні заходи щодо наслідків військових дій. Відповідні заходи досить докладно розкрито у ст. 57 і 58 Протоколу I. А у ст. 68–71 Протоколу I встановлено права й обов'язки сторін збройного конфлікту з надання допомоги цивільному населенню, постраждалому в результаті збройного протистояння.

У той же час, для забезпечення захисту прав людини в умовах військових конфліктів міжнародна практика виробила певні механізми, до яких слід віднести: політичний, коли локальний військовий конфлікт припиняється на підставі взаємних домовленостей конфліктуючих сторін, наприклад, між Індією і Пакистаном, Китаєм і В'єтнамом; військовий, коли щодо однієї з конфліктуючих сторін застосовується військова сила з метою примусу до миру; економічний, коли щодо одного або обох суб'єктів військового конфлікту застосовуються економічні санкції з метою припинення військового протистояння (наприклад, після іракської агресії щодо Кувейту в 1991 р. ООН установила режим економічної блокади Іраку).

Але найбільш конструктивну дію щодо врегулювання військових конфліктів повинне відігравати право, яке має відповідати певним критеріям: мати сукупність створюваних шляхом міжнародної угоди юридичних норм, що застосовуються в міжнародних або неміжнародних конфліктах; забороняти використання певних засобів і методів ведення збройної боротьби; встановлювати міжнародно-правову відповідальність держав і кримінальну відповідальність фізичних осіб за їх порушення.

Ще одним найбільш універсальним і дієвим механізмом захисту прав людини є судовий захист. У системі правового захисту провідне і визначальне місце займає, безумовно, судовий захист. Правосуддя, будучи найбільш надійним і цивілізованим способом вирішення конфліктів, що виникають у суспільстві, захищає права кожного індивідуума, гарантує право на справедливий судовий розгляд і визнається за кожною людиною. Згідно зі ст. 6 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод¹, кожен має право на справедливий і відкритий розгляд його справи упродовж розумного строку незалежним і безстороннім судом.

¹ Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_004.

Однак аналіз локальних військових конфліктів останніх десятиліть і пов'язаних із цим проблем судового захисту прав людини показує, що все «добре лише на папері». Можна констатувати, що під час конфліктів існує низка проблем, пов'язаних із захистом прав людини, зокрема порушення сторонами конфлікту прав людини, складність їх судового захисту. Найбільш ефективними механізмами захисту залишаються норми міжнародного права, практика Європейського суду з прав людини, а також політичні й економічні засоби впливу на сторону-порушницю.

Але як розмежувати поняття війни, військового конфлікту та агресії? Визначення терміна «війна» ми не знаходимо в жодному міжнародному документі, а сам термін часто ототожнюється з «військовим конфліктом» і «воєнними діями». Найголовніше, що слід виокремити в терміні «конфлікт», – це активні дії з боку обох сторін, що порушують загальний порядок і спрямовані на заволодіння якимось об'єктом, право на яке може належати як одній, так і іншій стороні. При цьому війна – це агресивні дії сторони, що не має права на об'єкт, яким володіє інша сторона, з метою заволодіння ним. Агресія, у свою чергу, є формою війни, яка передбачає застосування найбільш жорстких засобів ведення війни, які часто співпадають з ознаками міжнародних злочинів, таких як геноцид і злочини проти людяності.

Державно-правовий механізм забезпечення прав людини в умовах воєнного стану.

У контексті питання обмежень прав людини в Україні під час російсько-української війни окремо слід зупинитися на державно-правовому механізмі забезпечення прав людини в умовах воєнного стану. Так, законодавчу основу забезпечення прав і свобод людини в умовах воєнного стану насамперед становлять Конституція України, що окреслює межі обмеження прав і свобод людини, Закон України «Про правовий режим воєнного стану» від 12 травня 2015 р. № 389-VIII і акти, які стосуються здебільшого вже окремих напрямків забезпечення прав людини у зв'язку з триваючою агресією росії. Ключовими з них є Закон України «Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України» від 15 квітня 2014 р. № 1207-VII і Закон України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» від 20 жовтня 2014 р. № 1706-VII. Зумовлені перебігом російсько-української війни нові загрози, виклики та потреби охорони, реалізації та захисту прав і свобод людини спричиняють неодноразове внесення змін до профільного законодавства й появу нового (зокрема процедурного) регулювання. Також уже актуалізується деяке оновлення Національної стратегії у сфері прав людини, раніше затвердженої указом Президента України від 24 березня 2021 р. № 119/2021.

Зазначимо, що в умовах воєнного стану зазнала змін не стільки система державних органів, уповноважених забезпечувати права і свободи людини (омбудсман, глава держави, його уповноважені, уряд, профільні міністерства, правоохоронні органи, суди та ін.), скільки форми, спрямованість та інші засади їхньої діяльності. Проте в умовах воєнного стану саме для охорони прав і свобод громадян утворюються військові адміністрації як тимчасові державні органи. Також із інтенсифікацією бойових дій більшої актуальності набули питання забезпечення прав військовополонених і обміну ними з державою-агресором. Задля цього постановою Кабінету Міністрів України від 11 березня 2022 р. № 257 утворено Координаційний штаб з питань поводження з військовополоненими (як тимчасовий допоміжний орган уряду), що доповнив інституційну складову державного механізму забезпечення прав людини в умовах воєнного стану.

Слід вказати, що протягом 2022 р. була продовжена практика утворення різноманітних координаційних штабів (з питань захисту прав дитини, захисту прав примусово переміщених осіб, обов'язкової евакуації населення, деокупованих територій, виїзду з тимчасово окупованої території, організації пунктів незламності тощо). Крім того, урядом була утворена ще й Робоча група щодо захисту прав і свобод громадян України, які перебувають на території інших держав як тимчасово переміщені особи. Попри свою насамперед дорадчу сутність такі інституції сприяють послідовній і злагодженій діяльності компетентних органів влади щодо охорони, реалізації та захисту прав і свобод людини в умовах воєнного стану. Хоча, враховуючи суміжні предмети відання низки координаційних штабів і частковий збіг їх персонального складу, може бути виправданою деяка оптимізація кількості, предметів відання та складу діючих при уряді координаційних штабів.

Загальними негативними факторами, що створили перешкоди в роботі всіх суб'єктів забезпечення прав і свобод людини, в умовах воєнного стану стали ураження державою-агресором об'єктів критичної інфраструктури України (насамперед восени та взимку 2022/2023 рр.) і довготривалі повітряні тривоги на більшості території України (через ризик ворожих далекобійних ракетних ударів). Водночас ефективна протидія таким загрозам із боку Сил оборони України наразі дозволяє мінімізувати вплив даних чинників.

Із початком повномасштабного вторгнення росії в лютому 2022 р. судова система України зіткнулась зі значними складнощами щодо здійснення правосуддя. Зокрема, йдеться про призупинення роботи судів на тимчасово окупованій території та в зоні бойових дій, втрату частини кваліфікованого персоналу апаратів судів, зміну

територіальної підсудності справ, втрату через бойові дії частини матеріалів справ і судових архівів, значне пошкодження та знищення приміщень окремих судів, тривалу несформованість Вищої ради правосуддя та Вищої кваліфікаційної комісії суддів України, дефіцит близько 2 500 суддів, відсутність військових судів. Ці та інші проблеми значною мірою ускладнили доступ громадян до правосуддя, знизили інституційну спроможність судової системи, що негативно вплинуло на захист прав і свобод людини в умовах воєнного стану. Хоча успішне стримування Силами оборони України збройної агресії росії та деокупація території України з наступним очікуваним відновленням на ній діяльності судів, а також поновлення на початку 2023 р. роботи Вищої ради правосуддя та завершення в березні 2023 р. конкурсу до Вищої кваліфікаційної комісії суддів України створюють передумови для поступового покращення спроможності судів захищати права і свободи людини в умовах воєнного стану. Адже конституційне право на справедливий суд навіть під час воєнного стану не може бути обмежене.

В умовах триваючої збройної агресії росії найбільш гостро постають питання забезпечення (передусім захисту) прав і свобод осіб, які перебувають на тимчасово окупованих територіях або де тривають активні бойові дії, осіб, які виїхали з таких територій (внутрішньо переміщених осіб, біженців), осіб, які перебувають у зоні ураження ворожих ракетних ударів. За соціальною ознакою державно-правовий механізм насамперед має бути сфокусовано на забезпеченні прав і свобод найбільш вразливих (від збройного конфлікту) категорій населення – дітей, жінок, осіб пенсійного віку та з інвалідністю, військовослужбовців.

Один із воєнних злочинів, у якому Міжнародний кримінальний суд обґрунтовано підозрює Президента рф в. путіна та Уповноважену з прав дитини рф м. львову-белову в депортації та незаконному переміщенні населення (головною мірою дітей) з окупованих територій України до росії. За різними даними, йдеться про незаконне переміщення від 20 до 750 тис. дітей з тимчасово окупованої території України¹, щодо яких у подальшому нерідко застосовується політика позбавлення їх української ідентичності.

Інші воєнні злочини представників держави-агресора пов'язані з убивствами цивільних осіб. Так, за даними Управління Верховного комісара ООН з прав людини, задокументовано свавільні страти збройними силами російської федерації щонайменше 441 цивільної особи в Київській, Чернігівській і Сумській областях за період від

¹ «Булили, обзивали, били». Уповноважена Президента України розповіла про вивезених росією дітей. URL: <https://www.radiosvoboda.org/a/svoboda-ranok-deportovani-dity-ukraina-gerasymchuk/32343495.html>.

24 лютого до 6 квітня 2022 р.¹ Не менш поширеним на тимчасово окупованих територіях є й сексуальне насилля, яке вчиняють представники військових формувань російської федерації. Зокрема, станом на березень 2023 р. Офіс Генерального прокурора України розслідує 171 випадок сексуального насильства проти українців², хоча можна припустити, що реальні масштаби сексуального насилля насправді значно більші. Окремої уваги варті випадки катування та жорстокого, нелюдського поводження як із цивільними особами, так і з військовополоненими. У зв'язку з відсутністю доступу до українських військовополонених наразі неможливо узагальнити випадки їх катування представниками військових формувань рф. Водночас, за даними Управління ООН з прав людини, щодо українських військовополонених широко застосовується практика побиття, катування електричним струмом, завдання поранень, імітації страти, позбавлення їжі та медичної допомоги³.

Захист прав незаконно переміщених громадян України та інших осіб, постраждалих під час тимчасової окупації, має здійснюватися переважно за допомогою міжнародних правозахисних інституцій, передбачаючи широку співпрацю з ними компетентних державних органів, документування фактів порушення державою-агресором прав людини (на життя, гідність, сексуальну свободу й недоторканність, сім'ю тощо), сприяння поверненню своїх громадян, надання всім постраждалим необхідної юридичної допомоги. Крім того, забезпечення прав і свобод людини в умовах війни неможливе без належного розслідування та притягнення винних до відповідальності не лише за конкретні воєнні злочини та злочини проти людяності, а і в цілому за злочин агресії та злочин геноциду, у тому числі за допомогою міжнародних судових органів.

Окремі питання обмеження прав людини в умовах воєнного стану

Запроваджений в Україні в лютому 2022 р. воєнний стан уможливив тимчасове обмеження низки конституційних прав і свобод людини. Зокрема, згідно з указом Президента України від 24 лютого 2022 р. № 64 зазнають обмежень право на приватність (недоторканність жит-

¹ Вбивства цивільних осіб: свавільні страти та напади на окремих цивільних осіб у Київській, Чернігівській і Сумській областях у контексті збройного нападу Російської Федерації на Україну. URL: <https://www.ohchr.org/sites/default/files/2022-12/2022-12-07-ONCHR-Thematic-Report-Killings-UKR.pdf>.

² Військові РФ згвалтували в Україні щонайменше 171 людину. URL: <https://www.dw.com/uk/zelenska-vijskovi-rf-zgvaltivali-v-ukraini-sonajmense-171-ludinu/a-64888023>.

³ Управління ООН з прав людини в Україні презентувало доповіді щодо поводження з військовополоненими та загальної ситуації з правами людини в Україні. URL: <https://ukraine.un.org/uk/224744-управління-оон-з-прав-людини-в-україні-презентувало-довіді-щодо-поводження-з>.

ла, таємниця телефонних розмов і кореспонденції, невтручання в особисте і сімейне життя), свобода пересування, свобода слова, право на мирні зібрання, право приватної власності, право на працю, право на освіту. Крім того, загалом заборонено проведення виборів і референдумів, що пояснюється міркуваннями безпеки та інтересами стабільності публічної влади, хоча одночасно це істотно обмежує безпосередню демократію, перешкоджає змінюваності влади та участі громадян у її здійсненні.

Наголосимо, що поточні виклики та ризики повномасштабного вторгнення росії в Україну не мають розглядатись як своєрідна безумовна легітимація всіх можливих обмежень прав і свобод людини, що врешті-решт може призвести до нехтування ними та сприяти узурпації влади. У цьому контексті слід у цілому погодитись із О. Марцеляком, що такі обмеження конституційних прав і свобод призводять до дисбалансу приватного й публічного інтересів, надання органам влади доволі широких повноважень та інколи не зовсім конституційних важелів впливу на суспільство, що може стати причиною зловживання ними¹. Крім того, і діючий під час воєнного стану імунітет представників влади від відповідальності за негативні наслідки їхніх дій щодо відсічі збройної агресії проти України (ч. 3 ст. 9 Закону України від 12 травня 2015 р. № 389-VIII) через розпливчастість його меж може побічно сприяти порушенню прав людини.

Саме тому обмеження основоположних прав і свобод людини в умовах воєнного стану мають відповідати принципам верховенства права, гуманізму та справедливості, міжнародним стандартам прав людини, практиці Європейського суду з прав людини та вимогам національного законодавства України. Такі критерії обмеження прав і свобод людини стосуються не тільки воєнного стану, а загалом є спільними й для інших особливих правових режимів. З огляду на це вважаємо слушним екстраполювати щодо обмежень прав і свобод людини в умовах воєнного стану раніше вже обґрунтовані нами критерії обмеження основних прав людини в рамках запобігання поширенню COVID-19 в Україні².

Отже, встановлення та реалізація обмежень прав і свобод людини в умовах воєнного стану в сучасній демократичній, правовій державі з метою захисту від свавілля мають відповідати критеріям правомір-

¹ Марцеляк О. В. Пріоритетні завдання вітчизняної науки конституційного права в умовах російської агресії. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія: Право*. 2023. Вип. 75, ч. 1. С. 120. URL: <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2022.75.1.19>.

² Зозуля О. І. Громадянські та політичні права людини в умовах запобігання поширенню COVID-19 в Україні. *Форум права*. 2020. №2. С. 16. DOI: <http://doi.org/10.5281/zenodo.3702447>.

ності (відповідність змісту обмежень і процедури їх запровадження національному та міжнародному законодавству), обґрунтованості (реальними потребами відсічі та стримування збройної агресії росії проти України), пропорційності (переважання інтересів національної безпеки перед правами і свободами конкретної особи, мінімально необхідний ступінь їх обмеження) і тимчасовості (мінімально необхідний строк дії таких обмежень). Схожі критерії обмеження прав людини наводить і Конституційний Суд України у своєму рішенні від 8 квітня 2015 р. №3-рп/2015, а саме переслідування легітимної мети, зумовленість суспільною необхідністю її досягнення, пропорційність, обґрунтованість, мінімальне втручання в реалізацію права. При цьому забезпечення балансу між інтересами національної безпеки та дотриманням прав і свобод людини потребує встановлення додаткових гарантій їх реалізації в умовах запровадженого воєнного стану.

Зазначимо, що згідно з частиною другою ст. 64 Конституції України в умовах воєнного стану не може бути обмежене право на громадянство, яке прямо забороняє позбавлення громадянства громадянина України (частина перша ст. 25). Водночас після оголошення в Україні воєнного стану неодноразово з'являються повідомлення про «позбавлення» громадянства низки осіб, зокрема підозрюваних у державній зраді¹. Хоча відповідні укази Президента України відсутні в публічному доступі, зрозуміло, що де-юре в такому разі йдеться не про позбавлення, а про втрату громадянства України на підставі ст. 19 Закону України «Про громадянство України» від 18 січня 2001 р. №2235-III через добровільне набуття такими особами громадянства іншої держави. Менше з тим, беззаперечно, що саме повномасштабне вторгнення росії в Україну та зумовлена ним імовірна державна зрада низки вітчизняних бізнесменів і політиків стали каталізатором припинення їхнього громадянства України, адже, за даними медіа, частина таких осіб насправді мала громадянство рф щонайменше ще з 2014 р.²

Вважаємо, що подібна практика загалом відповідає як міжнародним гарантіям, так і національному законодавству. Хоча припинення громадянства України в осіб, які набули громадянство держави-агресора, мало би бути більш послідовним і невибірковим, не залежати від запровадження воєнного стану. У той же час особи, громадянство України яких було припинено, зберігають певні можливості щодо за-

¹ Кого Зеленський за час президентства позбавив громадянства України. URL: <https://www.slovoidilo.ua/2023/01/13/infografika/pravo/koho-zelenskyj-chas-prezydentstva-pozbavyv-hromadyanstva-ukrayiny>.

² Клименко, Захарченко, Ключев... Стало відомо, кого Зеленський позбавив громадянства. URL: <https://inshe.tv/important/2023-02-04/738347/>.

хисту своїх прав, враховуючи складність юридичного доведення факту набуття ними (тим більше добровільного) громадянства росії.

Крім того, відповідно до частини третьої ст. 25 Конституції України держава також гарантує піклування та захист своїм громадянам, які перебувають за її межами. У контексті повномасштабного вторгнення росії в Україну вказане набуло особливого значення, зважаючи, що декілька мільйонів громадян України були вимушені виїхати за кордон. Попри те, що такі громадяни звертаються в інших країнах за одержанням статусу біженців або тимчасового захисту, запроваджений в Україні воєнний стан не знімає з держави обов'язку щодо забезпечення за кордоном охорони, реалізації та захисту їхніх прав і свобод. Зокрема, йдеться про питання оформлення та відновлення документів, реєстрації актів цивільного стану, отримання пенсій та інших соціальних виплат, відшкодування за втрачене або пошкоджене майно, уникнення подвійного оподаткування, а також у цілому про права дитини (зокрема, у разі відсутності з нею її батьків). Вирішення цих та інших питань потребує не тільки посилення інституційної спроможності консульських установ України, але й застосування комплексної державної політики щодо підтримки та збереження правового зв'язку України з її громадянами за кордоном, надання їм необхідної допомоги та захисту, створюючи тим самим передумови для майбутньої репатріації таких громадян.

З початком російсько-української війни у 2014 р. в Україні з'явилась значна кількість внутрішньо переміщених осіб, які були вимушені покинути своє місце проживання через триваючий збройний конфлікт і тимчасову окупацію, повсюдні прояви порушень їхніх прав. Повномасштабне вторгнення рф в Україну зумовило нову хвилю внутрішнього переміщення. Так, лише протягом 2022 р. було офіційно зареєстровано майже 5 млн внутрішньо переміщених осіб, тоді як, за міжнародними оцінками, їх кількість перевищує 7 млн осіб¹. Отже, належне забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб в умовах воєнного стану стало одним із ключових пріоритетів держави й одночасно викликом для її апарату, законодавчих механізмів та економіки.

Позитивне значення для забезпечення прав осіб, внутрішньо переміщених із 24 лютого 2022 р., мала наявність уже апробованого на практиці законодавства, присвяченого забезпеченню прав внутрішньо переміщених осіб із територій, тимчасово окупованих ще з 2014–2015 рр. Ідеться, зокрема, про Закон України від 20 жовтня 2014 р.

¹ В Україні офіційно зареєстровано майже 5 млн переселенців. URL: <https://pon.org.ua/novyny/10070-v-ukraini-oficiino-zareiestrovano-maizhe-5-mln-pereselenciv.html>.

№ 1706-VII, хоча відповідні зміни, які дозволили поширити дію його норм на всіх внутрішньо переміщених осіб, були до нього внесені лише 18 липня 2022 р. законом України № 2417-IX, тобто через 5 місяців після початку повномасштабного вторгнення росії. При цьому доволі суперечливим у контексті соціальної справедливості вбачається збереження певних відмінностей у підходах до забезпечення прав осіб, внутрішньо переміщених до та після оголошення воєнного стану. Наприклад, передбачена постановою Кабінету Міністрів України від 20 березня 2022 р. № 332 допомога на проживання внутрішньо переміщеним особам, за деяким виключенням, не надається внутрішньо переміщеним особам, які були обліковані до 24 лютого 2022 р.

Відзначимо й проблемність передбачених постановою Кабінету Міністрів України від 14 жовтня 2022 р. № 1168 вибіркового перевірок місця проживання внутрішньо переміщеної особи. На нашу думку, проведення таких вибіркового перевірок (підстави яких нормативно не регулюються) є дискримінаційним, непрозорим, неправомірним і недоцільним в умовах триваючої війни та змінюваності безпекової ситуації. Недосконалість даних перевірок виявляється і в необов'язковості попередження про їх проведення та відсутності порядку поновлення виплат, припинених за результатами перевірки. Тим більше, що підп. 3 п. 3 розділу II закону України від 17 березня 2020 р. № 530-IX на період дії карантину у зв'язку з поширенням COVID-19 (який діяв в Україні декілька років) прямо заборонено здійснення контролю за проведенням соціальних виплат внутрішньо переміщеним особам за місцем їх проживання. Також проведення подібних перевірок, що раніше передбачалось постановою Кабінету Міністрів України від 8 червня 2016 р. № 365, уже було визнано протиправним постановою Окружного адміністративного суду міста Києва від 29 червня 2017 р. у справі № 826/12123/16 і від 23 червня 2021 р. у справі № 826/12402/16. Отже, для дотримання прав внутрішньо переміщених осіб необхідно йти шляхом не просто зменшення кількості перевірок місця їх проживання чи попередження про них¹, а взагалі перегляду існуючого підходу до контролю за наданням допомоги внутрішньо переміщеним особам.

Повномасштабне вторгнення росії в Україну зумовило істотне навантаження на соціальну сферу. І хоча Конституція України допускає тимчасове обмеження в умовах воєнного стану прав на достатній життєвий рівень і на соціальний захист, продовження їх державного забезпечення під час війни є критично важливим для переважної біль-

¹ Ірина Верещук прокоментувала ситуацію щодо перевірок ВПО. URL: <https://sud.ua/uk/news/ukraine/267385-irina-vereschuk-prokomentirovala-situatsiyu-pro-proverkam-vpo>.

пості внутрішньо переміщених осіб. З огляду на це вважаємо, що механізм забезпечення прав внутрішньо переміщених осіб має бути послідовно сфокусований на таких напрямках: надання соціальної підтримки, забезпечення належних умов перебування, сприяння оформленню документів, тимчасова інтеграція та безпечне повернення. Також слід говорити про реальне запобігання дискримінації, створення рівних умов для здійснення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб. Подібне бачення відображено й у схваленій Урядом України 7 квітня 2023 р. Стратегії державної політики щодо внутрішнього переміщення на період до 2025 року.

Зазначимо, що соціальна підтримка внутрішньо переміщених осіб сьогодні включає не лише надання (виплату) допомоги на проживання, але й надання первинної допомоги, збереження виплати раніше призначених соціальних допомог і пільг, програму житлових субсидій тощо. А зважаючи на тривалість воєнного стану, у питанні розміщення внутрішньо переміщених осіб наразі вже актуалізується перехід до пошуку довготривалих рішень, які би забезпечували належні житлові умови для проживання (насамперед осіб з інвалідністю та багатодітних сімей). Важливе значення повинне надаватись і повноцінній інтеграції внутрішньо переміщених осіб у приймаючих територіальних громадах, зокрема що стосується продовження здобуття освіти, працевлаштування, надання грантів для бізнесу тощо. Окрема ж увага має відводитися загальній проблемі реалізації права на освіту, адже навіть дистанційне навчання ускладнене відсутністю у частини здобувачів технічних засобів та/або доступу до мережі Інтернет. Насамкінець необхідним компонентом забезпечення державою безпечного повернення внутрішньо переміщених осіб до покинутих місць постійного проживання, що вже відбувається по мірі деокупації території України, має бути пошук механізмів і ресурсів (із залученням територіальних громад і міжнародних донорів) для відновлення зруйнованого чи пошкодженого житла.

В умовах воєнного стану одним із нагальних завдань держави є своєчасна евакуація населення із зони бойових дій, що має на меті охорону життя та здоров'я громадян, забезпечення їхньої безпеки. Як відомо, Конституція України в умовах воєнного стану допускає тимчасове обмеження свободи пересування та права на вільний вибір місця проживання, а п. 19 ч. 1 ст. 8 закону України від 12 травня 2015 р. № 389-VIII безпосередньо відносить до заходів воєнного стану евакуацію населення із зон збройних конфліктів. У цьому контексті відповідно до цілей та характеру проведення евакуації ми її не розглядаємо як обмеження права на свободу, яке не може бути обмежене в умовах воєнного стану.

Попри це Порядок проведення евакуації, затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 30 жовтня 2013 р. № 841, дає можливість відмовитися від обов'язкової евакуації. На нашу думку, такий підхід є недостатньо ефективним, що внаслідок своєї недоречної в умовах воєнного стану зовнішньої демократичності фактично допускає самоусунення держави від (апріорі неможливого у разі залишення в зоні інтенсивних бойових дій) гарантування життя, здоров'я та безпеки осіб, які відмовляються від обов'язкової евакуації.

Хибність подібного підходу підтверджується даними Офісу Генерального прокурора, за якими станом на 23 березня 2023 р. внаслідок повномасштабної збройної агресії рф в Україні постраждали вже понад 1 405 дітей, зокрема 465 загинули й понад 940 отримали поранення¹. Тому вважаємо дещо запізнілим і половинчастим прийняття тільки на другий рік повномасштабного вторгнення росії до України постанови Кабінету Міністрів України від 7 березня 2023 р. № 209, яка заборонила відмову батьків або інших законних представників від обов'язкової евакуації в примусовий спосіб дітей. Так чи інакше, слід вказати на недосконалість і цієї процедури примусової евакуації дітей, яка має здійснюватися «за супроводом» одного з батьків або іншого законного представника. Адже, оскільки примусова евакуація щодо дорослих все ще не застосовується, залишається дискусійною законність і практична можливість примусової евакуації дитини в разі відмови вказаних осіб від її супроводу.

Крім того, не можна погодитися, що згідно з постановою Кабінету Міністрів України від 7 березня 2023 р. № 209 рішення про примусову евакуацію дітей обласні військові адміністрації приймають за погодженням не тільки з органами військового командування, але й із Координаційним штабом з питань проведення обов'язкової евакуації населення в умовах воєнного стану. Адже згідно з ч. 1 ст. 8 закону України від 12 травня 2015 р. № 389-VIII заходи воєнного стану можуть запроваджуватись компетентними органами із залученням «органів виконавчої влади», тоді як зазначений Координаційний штаб (здійснюючи погодження) до них не належить, будучи тимчасовим консультативно-дорадчим органом уряду.

Окремої уваги варте питання забезпечення конституційного права вільно залишати територію України, за винятком «обмежень, які встановлюються законом». Вичерпний перелік підстав для такого тимчасового обмеження права громадян на виїзд з України визначений ст. 6 закону України від 21 січня 1994 р. № 3857-XII, але до них не відноситься оголошення в Україні воєнного стану. Хоча Конститу-

¹ Ювенальні прокурори: 465 дітей загинули в Україні внаслідок збройної агресії РФ. URL: <https://www.gp.gov.ua/ua/posts/yuvenalni-prokurori-465-ditei-zaginuli-v-ukrayini-vnaslidok-zbroinoyi-agresiyi-rf>.

ція України в умовах воєнного стану допускає додаткове обмеження права залишати територію України, встановлення заборони на виїзд за кордон для окремих категорій громадян України є лише можливим, а не обов'язковим заходом воєнного стану. Як наголошує з цього приводу Ю. Фігель, введення воєнного стану саме собою не означає автоматичне обмеження всіх прав і свобод людини, які лише потенційно можуть обмежуватись у встановленому порядку¹. Зокрема, згідно з п. 5 ч. 1 ст. 6 закону України від 12 травня 2015 р. №389-VIII саме указ Президента України про введення воєнного стану має визначати вичерпний перелік конституційних прав і свобод людини і громадянина, які тимчасово обмежуються у зв'язку з введенням воєнного стану. Водночас указ Президента України від 24 лютого 2022 р. №64 тільки згадує можливість обмеження відповідних прав і свобод людини (у тому числі й права вільно залишати територію України), але безпосередньо не встановлює їх конкретні обмеження.

Унаслідок цього обмеження виїзду за кордон для окремих категорій громадян України фактично встановлюються на підзаконному рівні Правилами перетинання державного кордону громадянами України, затвердженими постановою Кабінету Міністрів України від 27 січня 1995 р. №57. Хоча такий підхід наразі розглядається суспільством здебільшого як легітимне обмеження (зумовлене потребою підтримки мобілізаційного резерву України), загалом він має сумнівну конституційність і законність. А існуючі підзаконні обмеження значною мірою є дискримінаційними та непрозорими, що може свідчити про відхилення від конституційного принципу рівності та недискримінації громадян, обмеження якого не допускається навіть в умовах воєнного стану.

Так, наприклад, згідно з п. 2–6 Правил від 27 січня 1995 р. право на перетин державного кордону мають родичі осіб, які загинули або пропали безвісти під час відсічі та стримування збройної агресії проти України під час дії воєнного стану (абзац дев'ятий ч. 3 ст. 23 закону України від 21 жовтня 1993 р. №3543-XII), але не мають родичі осіб, які загинули або пропали безвісти під час проведення антитерористичної операції (абзаци четвертий – восьмий ч. 3 ст. 23 вказаного закону). Те саме стосується й аспірантів, докторантів, наукових і науково-педагогічних працівників, які на відміну від інших військовозобов'язаних, що також не підлягають призову на військову службу під час мобілізації, чомусь на підзаконному рівні позбавлені в умовах воєнного стану права на перетин державного кордону (а фактично конституційного права залишати територію України). Тим більше, що в даному разі не йдеться про запобігання ухиленню від мобілізації, адже зазначені особи вже не підлягають призову за мобілізацією.

¹ Фігель Ю. О. Обмеження прав людини в умовах воєнного стану. *Науковий вісник Львівської комерційної академії. Серія: Юридична.* 2015. Вип. 2. С. 229.

Викладені недоліки та прогалини актуалізують необхідність дотримання належної процедури обмеження права вільно залишати територію України і забезпечення прозорості й обґрунтованості його застосування. Аналогічного вирішення потребує й питання щодо службових відряджень за кордон, право на які сьогодні мають державні службовці, але, наприклад, безпідставно позбавлені наукові та науково-педагогічні працівники. Також нагальним постає усунення корупційних ризиків у процедурі надання дозволів на виїзд за кордон (зокрема через систему «Шлях»), що залишається непрозорою та мало контрольованою. Адже згідно з даними проміжного звіту Тимчасової слідчої комісії Верховної Ради України¹, за період з 24 лютого 2022 р. по 31 грудня 2022 р. після одержання дозволу на виїзд закордон з волонтерською або гуманітарною метою не повернулися в Україну 9 373 особи, або 11,17% від загальної кількості.

Обмеження свободи слова в Україні мають відношення не стільки до запровадженого в лютому 2022 р. воєнного стану, скільки в цілому до триваючої з 2014 р. російсько-української війни. Адже йдеться не суто про тимчасові обмежувальні заходи воєнного стану (як, наприклад, заборона поширення інформації про розташування військових об'єктів, переміщення військ та зброї, наслідки обстрілів та ін.), а про постійні обмеження свободи слова, встановлені законом в інтересах національної (зокрема інформаційної) безпеки та територіальної цілісності України, як це допускає частина третя ст. 34 Конституції України. У цьому контексті як позитив слід відзначити ухвалення базового Закону України «Про медіа» від 13 грудня 2022 р. №2849-IX і закону України від 22 травня 2022 р. №2265-IX, який забороняє пропаганду російського тоталітарного режиму та збройної агресії РФ проти України.

Триваюча з 2014 р. російсько-українська війна має не тільки військово-політичний, а й релігійний аспект. Це пов'язане з використанням державою-агресором афілійованих із нею релігійних організацій для пропагування ідеології «руського міра», дестабілізації соціально-політичної ситуації в Україні, ведення колабораціоністської та підривної діяльності² тощо. На неприпустимість діяльності в Україні під час війни релігійних організацій, центри та керівництво яких розташовані в Росії, також звертає увагу Всеукраїнська Рада Церков і ре-

¹ Про проміжний звіт Тимчасової слідчої комісії Верховної Ради України [...] : постанова Верхов. Ради України від 11.04.2023 № 3044-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3044-IX>.

² СБУ відкрила кримінальне провадження щодо прославлення «руського міра» у Києво-Печерській Лаврі. URL: <https://ssu.gov.ua/novyny/sbu-vidkryla-kryminalne-provadhennia-shchodo-proslavlennia-russkoho-myra-u-kyievopecherskii-lavri>; Знахідки в УПЦ МП: паспорти РФ і атрибутика сепаратистів. URL: <https://www.dw.com/uk/obsuki-v-upc-mp-sbu-znajsia-rosijski-pasporti-i-atributiku-separatistiv/a-64034412>.

лігійних організацій¹. Однією з таких релігійних організацій, наприклад, є Українська православна церква, що, згідно з висновком релігієзнавчої експертизи, зберігає церковно-канонічний зв'язок із Російською православною церквою².

У зв'язку із цим з метою захисту національної безпеки та релігійних прав людини необхідна чітка реакція держави на продовження роботи в Україні подібних релігійних організацій. Натомість тривалий час профільний урядовий законопроект від 19 січня 2023 р. реєстр. № 8371 залишається неприйнятним, а держава обмежується загалом малоефективним застосуванням санкцій до окремих діячів Української православної церкви. Тим паче, що Конституція України допускає обмеження права на свободу віросповідання в умовах воєнного стану, хоча проблема афілійованих із державою-агресором релігійних організацій потребує вирішення і поза контекстом тимчасового за своєю суттю воєнного стану. Адже відсутність відповідних рішень на загальнодержавному рівні фактично стимулює встановлення заборони вказаної релігійної організації на рівні окремих місцевих рад³, що виходить за межі їхньої компетенції та може розглядатись як порушення конституційного права на свободу віросповідання.

В умовах воєнного стану підвищеної важливості набуває підтримка громадського порядку й недопущення масових заворушень, які можуть призвести до дестабілізації ситуації в країні. Вказане є легітимною метою для обмеження конституційного права на мирні зібрання, що відповідає частині другій ст. 39 і частині другій ст. 64 Конституції України, п. 8 ч. 1 ст. 8, ч. 1 ст. 19 закону України від 12 травня 2015 р. № 389-VIII. Таким чином, можливість заборони мітингів, з одного боку, обмежує конституційні права людини, а з іншого боку, є засобом охорони та захисту прав і свобод інших осіб, пов'язаних із їхнім життям, здоров'ям і безпекою. Однак сьогодні в Україні, попри триваючу агресію росії, на другий рік запровадженого воєнного стану де-факто відбуваються окремі масові заходи, у тому числі конфліктного характеру, які пов'язані з діючою в Україні релігійною організацією, що афілі-

¹ Рада Церков засуджує зловживання росії релігійними почуттями в агресивній і несправедливій війні проти України. URL: <https://vrciro.org.ua/ua/events/rada-tserkov-zasudzhue-zlovzhivannya-rosiyskoyu-federatsieyu-religiynimi-pochuttuyami-v-agresivniy-i-nespravedliviy-viyini-proti-ukraini>.

² Висновок релігієзнавчої експертизи Статуту про управління Української Православної Церкви на наявність церковно-канонічного зв'язку з Московським патріархатом. URL: <https://dessa.gov.ua/vysnovok-relihiieznavchoi-ekspertyzy-statutu-pro-upravlinnia-ukrainskoi-pravoslavnoi-tserkvy>.

³ Де в Україні вже заборонили діяльність УПЦ МП: перелік областей. URL: https://24tv.ua/de-zaboronili-upts-mp-ukrayini-spisok-oblastey-de-ne-bude-moskovskogo_n2292769.

йована з державою-агресором¹. У зв'язку із цим, на нашу думку, може бути слушним застосування на практиці заходів воєнного стану щодо обмеження права проводити мітинги, що очікувано дасть змогу уникнути масових заворушень, забезпечити громадський порядок і безпеку громадян.

Крім того, правовий режим воєнного стану потенційно допускає обмеження свободи об'єднання в політичні партії, конституційних гарантій їх утворення та діяльності. Вказане особливо актуалізується через використання державою-агресором для дестабілізуючої, колабораціоністської та іншої підривної діяльності в Україні не лише афілійованих із росією релігійних організацій, але й окремих вітчизняних політичних сил. При цьому, як ми раніше вже відзначали², перші місяці після оголошення воєнного стану були відсутні правові механізми для оперативної зупинки діяльності низки проросійських політичних партій. Унаслідок цього мала місце сумнівна з точки зору відповідності Конституції та тодішнім законам України практика призупинення указом Президента України від 19 березня 2022 р. № 153/2022 на період дії воєнного стану діяльності таких політичних партій. Натомість же згідно з п. 9 ч. 1 ст. 8 закону України від 12 травня 2015 р. № 389-VIII в умовах воєнного стану мало би лише «порушуватись питання про заборону» діяльності цих політичних партій.

Слід погодитись із важливістю ефективного й своєчасного реагування в умовах повномасштабної війни на антиукраїнську діяльність низки політичних партій та непоодинокі випадки колабораціонізму їх представників. Проте вважаємо, що незалежно від суспільної необхідності та політичної доцільності подібне реагування не має суперечити конституційним засадам верховенства права й у неправовий спосіб обмежувати політичні права громадян. Тим більше, що вже 3 березня 2022 р. було прийнято закон України № 2109-IX, який визначав виправдання та заперечення збройної агресії рф проти України як підставу заборони політичних партій та який міг би надати Президенту України право призупиняти діяльність таких партій на період дії воєнного стану. Адже дотримання належних правових процедур

¹ Біля Києво-Печерської лаври проходить мітинг проти УПЦ МП: що відомо. URL: <https://www.slovoidilo.ua/2023/04/01/novyna/suspilstvo/kyuevo-pecherskoyi-lavry-proxodyt-mitynh-protu-upcz-mp-vidomo> ; УПЦ МП привезла «масовку» проти переходу храму в Кам'янці-Подільському в ПЦУ: мешканці не здалися. URL: <https://news.obozrevatel.com/ukr/society/use-za-metodichkami-kremlya-upts-mp-zvozit-masovku-schob-zavaditi-perehodu-hramu-v-kamyantsi-podilskomu-v-ptsu-video.htm>.

² Зозуля О. І. Щодо призупинення діяльності політичних партій на період дії воєнного стану в Україні. *Правові засади організації та здійснення публічної влади* : зб. тез V Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Хмельницький, 17 черв. 2022 р.). Хмельницький : Хмельн. ун-т упр. та права ім. Л. Юзькова, 2022. С. 145–147.

є необхідною умовою правомірного обмеження та непорушення прав і свобод людини в умовах воєнного стану.

Тому, беручи до уваги відсутність прозорої процедури призупинення діяльності партій, найбільш оптимальною вбачається заборона проросійських політичних партій саме в судовому порядку, як це прямо передбачено частиною четвертою ст. 37 Конституції України. Як приклад такого судового рішення можна вказати постанову Верховного Суду України від 15 вересня 2022 р. у справі № П/857/8/22. Це також може розглядатись як один з аспектів охорони та захисту прав і свобод людини в умовах воєнного стану, оскільки діяльність проросійських політичних партій, спрямовуючись на порушення суверенітету України, опосередковано посягає і на особисті та політичні права її громадян.

Забезпечення в умовах повномасштабної збройної агресії росії до України безперерйного функціонування національної економіки, оборонної сфери та критичної інфраструктури зумовлює необхідність більш гнучкого регулювання трудових відносин, у тому числі й певного звуження трудових прав і гарантій відповідно до частини другої ст. 64 Конституції України. Основним із цього приводу є закон України від 15 березня 2022 р. № 2136-IX, який запровадив на період воєнного стану низку новацій щодо укладення та розірвання трудового договору, призупинення його дії, часу роботи, оплати праці і та ін., тим самим обмежуючи конституційні права на працю та на страйк. На нашу думку, такі суттєві обмеження, хоча вони більшою мірою захищають інтереси роботодавців, загалом можуть бути визнані досить легітимними, обґрунтованими та пропорційними. При цьому, попри недостатність запобіжників для недопущення зловживання встановленими обмеженнями трудових прав людини, вони залишаються доволі поміркованими, не передбачаючи, наприклад, трудову повинність, відступ від гарантій на безпечні умови праці та на мінімальний розмір заробітної плати.

Крім того, в указі Президента України від 24 лютого 2022 р. № 64 про запровадження воєнного стану йдеться про можливість обмеження прав людини, викладених у ст. 43, 44 Конституції України. Водночас закон України від 15 березня 2022 р. № 2136-IX фактично також установлює деякі обмеження права людини на відпочинок, передбаченого ст. 45 Конституції України, можливість обмеження якого вже не згадується у вказаному указі Президента України. Це ставить під сумнів конституційність закону України від 15 березня 2022 р. № 2136-IX в частині його норм, які регулюють питання робочого часу й часу відпочинку.

Узагальнюючи вищевикладене, можна підсумувати, що загалом цивільне населення України заплатило найвищу ціну внаслідок значних порушень і зловживань у сфері прав людини, відсутності безпеки та колапсу верховенства права. З огляду на ситуацію, а також

висновки закордонних експертів слід виокремити визначальні ознаки неналежного забезпечення конституційних прав громадян України на непідконтрольній території:

– права на свободу пересування (зокрема, 14 березня 2022 р. під час проведення евакуації мирного населення з міста Ізюм Харківської області до міст Слов'янськ і Лозова військовослужбовці російської федерації здійснили обстріл автобуса з мирними мешканцями, внаслідок чого люди отримали поранення)¹;

– права на свободу світогляду і віросповідання (до 2014 р. на Донбасі було зареєстровано близько 1,5 тис. релігійних організацій. На сьогоднішній день унаслідок морального й фізичного тиску з боку проросійських воєнізованих груп фактично припинили свою діяльність осередки УПЦ КП, греко-католицьких, мусульманських, єврейських, Свідків Єгови та інших релігійних організацій);

– права на мирні зібрання та на свободу об'єднання (неможливість проведення відкритих і вільних зібрань на територіях так званих «ДНР» і «ЛНР», заборона альтернативних поглядів, покарання за протести чи зібрання проти політики озброєних груп);

– економічних і соціальних прав (наприклад, ще в листопаді 2014 р. у зв'язку з набранням чинності постановою Кабінету Міністрів України № 595, якою затверджений Тимчасовий порядок фінансування бюджетних установ, здійснення соціальних виплат населенню та надання фінансової підтримки окремим підприємствам і організаціям Донецької та Луганської областей² у населених пунктах, що розташовані в зоні проведення антитерористичної операції, було припинено здійснення повноважень органів Пенсійного фонду України, а також зупинено до моменту повернення окупованої території під контроль органів державної влади видатки з бюджету Пенсійного фонду України та бюджетів інших фондів загальнообов'язкового державного соціального страхування³);

¹ Мерник А. М. Порухення законів та звичаїв війни збройними силами Російської Федерації на Харківщині під час російсько-української війни у лютому – березні 2022 року (історичний аспект). *The Russian-Ukrainian war (2014–2022): historical, political, cultural-educational, religious, economic, and legal aspects : scientific monograph*. Riga, Latvia : Baltija Publishing, 2022. P. 1220–1226. DOI: <https://doi.org/10.30525/978-9934-26-223-4-152>.

² Деякі питання фінансування бюджетних установ, здійснення соціальних виплат населенню та надання фінансової підтримки окремим підприємствам і організаціям Донецької та Луганської областей, а також інших платежів з рахунків, відкритих в органах Казначейства : постанова Каб. Міністрів України від 07.11.2014 № 595. *Урядовий кур'єр*. 2014. № 209.

³ Мерник А. Теоретико-правовий аспект обмеження прав людини і громадянина при здійсненні соціальних виплат внутрішньо переміщеним особам. *Людська гідність і права людини як основа конституційного устрою держави : зб. тез Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Хмельницький, 19–20 жовт. 2018 р.)*. Хмельницький : Хмельн. ун-т упр. та права, 2018. С. 209–213.

– права на житло, землю та власність (наприклад, внутрішньо переміщенні особи з окупованих територій Донецької та Луганської областей, Автономної Республіки Крим протягом 9 років не можуть вільно користуватися, розпоряджатися та володіти своїми об'єктами нерухомого майна; порядок відшкодування шкоди щодо цього майна відсутній; немає й будь-якого порядку оформлення спадщини після смерті родичів, які були власниками нерухомості на окупованій території; відсутній правовий механізм захисту свого права на власність у судовому порядку. Відповідно до ст. 344 Цивільного кодексу України строк набувальної давності для нерухомого майна становить 10 років, що може зумовлювати правові конфлікти щодо нерухомості, розташованої на окупованій території України з 2014 р.);

– права на охорону здоров'я (ліки переважно недоступні або надто дорогі; доступ до спеціалізованої медичної допомоги залишається вкрай обмеженим і забезпечується здебільшого завдяки гуманітарній допомозі);

– право на освіту (наприклад, додаткові перепони в реалізації права на освіту під час вступу до закладів вищої освіти абітурієнтів з окупованих територій)¹.

Цікавим видається пілотний проєкт в Україні під час організації вступної кампанії 2022 р., коли необхідно було забезпечити доступ абітурієнтів до вищої освіти в умовах повномасштабної війни. Це зумовило запровадження мультипредметного тесту, індивідуальних дистанційних співбесід, мотиваційних листів, повернення предметних іспитів при вступі до закладів вищої освіти. Завдяки цьому вони змогли успішно провести вступну компанію в умовах війни та залучити необхідну кількість абітурієнтів, зокрема і з тимчасово окупованих територій і зони бойових дій².

В умовах триваючої війни не можна залишати поза увагою проблеми забезпечення прав військовослужбовців та інших осіб, залучених до оборони України. Зокрема, йдеться про випадки відправки мобілізованих у зону бойових дій без проходження ними належної підготовки, відсутності або несвоечасності документального оформлення статусу військовослужбовців та їх участі в бойових діях, порушення росією правил поведіння з військовополоненими, неоднозначність порядку виплати грошового забезпечення, формалізм у роботі військово-лікарських комісій тощо. Вирішення цих та інших проблем має важ-

¹ Резнікова О. О., Сьомін С. В. Проблеми захисту конституційних прав і свобод громадян України під час врегулювання збройного конфлікту на Донбасі. URL: https://niss.gov.ua/sites/default/files/2017-05/konf_Dondas-157ee.pdf.

² Чи вдалося зменшити ризик зловживань під час вступної кампанії: підсумки конференції про вступну компанію 2022. URL: <https://antycorportal.nazk.gov.ua/news/ci-vdalosa-zmensiti-rizik-zlovzivan-pid-cas-vstupnoi-kampanii-pidsumki-konferencii-provstupnu-kampaniu-2022>.

ливе значення не тільки для охорони, реалізації та захисту прав військовослужбовців, але й для ефективного стримування та відсічі збройної агресії росії. Разом із тим місткість і різноплановість питань забезпечення прав військовослужбовців потребують їх висвітлення вже в окремому науковому дослідженні.

Як слушно наголошують О. Резнікова й С. Сьомін, сучасне міжнародне право в галузі прав і свобод людини вимагає від держав постійного моніторингу виконання та вдосконалення власного законодавства у цій сфері. При цьому питання забезпечення, охорони та захисту прав людини не розглядаються міжнародною спільнотою як суто внутрішня справа держави¹.

Проблематика, пов'язана із забезпеченням належної реалізації та дотриманням прав і свобод людини, стала доволі актуальною для нашої держави під час тимчасової окупації частини території України у 2014 р. та військової агресії російської федерації в окремих районах Донецької і Луганської областей, а також набула ще більшого значення у 2022 р. після початку повномасштабного вторгнення російської федерації на терени України.

Реальний стан забезпечення прав і свобод людини та громадянина є провідним і першочерговим критерієм реальної оцінки функціонування держави, який свідчить про її демократичну (або недемократичну) спрямованість.

Під час війни або військових конфліктів населення, яке перебуває в зоні ведення бойових дій, потерпає від порушення основоположних прав і свобод людини і громадянина. На сьогодні, в умовах тимчасової окупації частини території України, проблема захисту прав і свобод людини залишається особливо гострою з огляду на зростаючі непропорційні обмеження прав і свобод людини, які потребують особливого контролю з боку держави та суспільства.

В цілому можна виділити основні права, які були порушені та продовжують порушуватись. Серед них: 1) право на життя, захист від катувань і поганого поводження; 2) право на справедливий суд, право на правову допомогу; 3) право на приватність; 4) свобода пересування; 5) право на свободу й особисту недоторканність; 6) свобода думки, совісті та віросповідання; 7) свобода мирних зібрань; 8) свобода об'єднань; 9) право власності; 10) право на гідний рівень життя; 11) право на освіту; 12) протидія дискримінації; 13) права внутрішньо переміщених осіб; 14) права жінок; 15) права дітей; 16) права людей з інвалідністю; 17) права осіб із проблемами психічного здоров'я; 18) право на участь в управлінні державними справами.

¹ Резнікова О. О., Сьомін С. В. Проблеми захисту конституційних прав і свобод громадян України під час врегулювання збройного конфлікту на Донбасі. URL: https://niss.gov.ua/sites/default/files/2017-05/konf_Dondas-157ee.pdf.

Так, право на життя – це абсолютне право, яке не може бути обмежене, проте від початку воєнних дій на території України воно систематично порушується, має місце неналежне надання медичної допомоги, збільшився незаконний обіг зброї та ін.

Крім того, внаслідок окупації територій України багато людей, які перебувають на таких територіях і не мають змоги покинути свій дім, де-факто не можуть реалізувати право на справедливий суд і правову допомогу, не маючи фізичної можливості звернутися до суду за відновленням порушеного права та, як наслідок, не отримуючи належний юридичний захист своїх прав.

Слід також врахувати, що в окремих районах окупованих областей тимчасово припинена діяльність державних органів України¹. За цих умов Україна не може гарантувати додержання прав людини в повному обсязі на зазначених територіях і вимушена користуватися правом відступу від зобов'язань, передбачених положеннями міжнародного права.

На сьогоднішній день були розроблені та прийняті різноманітні правові акти, які визначають особливості публічного управління на сході України та які покликані забезпечити захист прав людини і громадянина. Зокрема, це: закони України «Про тимчасові заходи на період проведення антитерористичної операції» і «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб», акти Кабінету Міністрів України про затвердження переліку територій, на яких ведуться (велися) бойові дії або тимчасово окупованих російською федерацією, про обмеження поставок окремих товарів (робіт, послуг) із тимчасово окупованої території на іншу територію України, Закон України «Про забезпечення прав і свобод громадянина та правовий режим на тимчасово окупованій території України», наказ Міністерства оборони України «Про затвердження Інструкції про порядок виконання норм міжнародного гуманітарного права у Збройних Силах України» та ін. Повномасштабне вторгнення російської федерації на територію Української держави поставило нові завдання перед суб'єктами нормотворчості щодо врегулювання нових правових відносин, зумовлених введенням в Україні воєнного стану.

Так, Закон України «Про забезпечення прав і свобод громадянина та правовий режим на тимчасово окупованій території України»² закріпив обов'язок України вжити всіх необхідних заходів щодо гарантування прав людини, передбачених Конституцією та законами Украї-

¹ Сенаторова О. В. Права людини і збройні конфлікти : навч. посіб. Київ : ФОП Глембовська О. О., 2018. С. 194.

² Про забезпечення прав і свобод громадянина та правовий режим на тимчасово окупованій території України : Закон України від 15.04.2014 № 1207-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1207-18>.

ни, міжнародними договорами, усім громадянам України, які проживають на тимчасово окупованій території. Україна також зобов'язується підтримувати і забезпечувати економічні, фінансові, політичні, соціальні, інформаційні, культурні й інші зв'язки з громадянами України, які проживають на тимчасово окупованій території.

Важливим для захисту прав людини в умовах війни стало ухвалення рішення Великою палатою Європейського суду з прав людини щодо прийняття заяви до розгляду у справі «Україна та Нідерланди проти росії» (заяви № 8019/16, 43800/14 та 28525/20)¹. Зазначена справа стосується скарг щодо військової агресії на сході України, яка почалася навесні 2014 р. Уряд України поскаржився на численні порушення низки статей Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод представниками так званих «Донецької народної республіки» і «Луганської народної республіки» та членами російської армії. У свою чергу Уряд Королівства Нідерландів подав заяву щодо збиття рейсу МН17 авіакомпанії Малайзії на сході України 17 липня 2014 р., в результаті якого загинули 298 осіб, у тому числі 196 громадян Нідерландів. Уряди-заявники стверджували, що їхні скарги підпадають під дію юрисдикції російської федерації. Суд розглянув докази у справі, які були зібрані до 26 січня 2022 р., та прийняв справу до розгляду.

Суд установив, що певна територія на сході України перебувала під юрисдикцією російської федерації з 11 травня 2014 р. і щонайменше до 26 січня 2022 р. Це підтверджується частковою присутністю на сході України російських військових із квітня 2014 р. та широкомасштабним розгортанням російських військ на цій території з серпня 2014 р. Окрім цього, держава-відповідач мала значний вплив на стратегію існування регіону через надання зброї та іншої військової техніки в значних масштабах, здійснення артилерійських нападів на території України, надання політичної та економічної підтримки окупованим регіонам.

Отже, сьогодні для захисту прав людини в умовах війни необхідне визнання вищими судами Європи універсальної юрисдикції щодо юридичної відповідальності іноземців, які вчинили злочини проти людяності, за межами країни (наприклад, справа Касаційного суду Франції щодо сирійських солдатів, які чинили тортури в Сирії). Адже основною передумовою повторного вчинення воєнних злочинів проти людяності є безкарність і можливість переховування від відповідальності в інших країнах. Позитивна практика європейських судів загалом сприяє не-

¹ Ukraine and the Netherlands v. Russia (dec.) [GC] – 43800/14, 8019/16 and 28525/20. European Court of Human Rights Decision 30.11.2022. Legal summary, January 2023. URL: <https://hudoc.echr.coe.int/rus?i=002-13989>.

можливості уникнення винними особами відповідальності за тяжкі злочини. Цей досвід має бути враховано в рамках розбудови державно-правового механізму України щодо забезпечення прав людини в умовах воєнного стану.

Запровадження воєнного стану завжди пов'язане з обмеженням основних прав людини, що може зумовлювати загрозу непропорційності їх обмеження та відвернутої цим шкоди. З огляду на це чинне національне й міжнародне законодавство включає низку істотних гарантій охорони прав людини, а саме обов'язкову вичерпність таких обмежень і неприпустимість їх розширеного тлумачення, конкретність строків і безумовну заборону обмеження прав, визначених у частині другій ст. 64 Конституції України. Ключовою гарантією дотримання прав людини під час воєнного стану є цілковита заборона застосування тортур, жорстокого чи такого, що принижує людську гідність, поводження або покарання. Також законодавством встановлено кримінальну відповідальність за спроби використати запровадження воєнного стану для захоплення влади або зловживання нею.

Таким чином, обмеження прав людини в умовах воєнного стану виступає необхідною складовою правової системи кожної правової, демократичної держави, зокрема й України, у якій уже десятий рік поспіль триває війна. Подібні обмеження повинні мати суто правовий характер і застосовуватись тільки відповідно до загального інтересу (національної безпеки, правопорядку, захисту прав і свобод громадян) з урахуванням приватних інтересів на основі їх справедливого балансу.

В умовах воєнного стану забезпечення прав людини і громадянина залишається пріоритетом держави, що потребує адаптації та розвитку нормативної та інституційної основ державно-правового механізму охорони, реалізації та захисту прав людини згідно з реаліями російсько-української війни. Деякі обмеження прав людини в умовах воєнного стану запроваджені без дотримання встановленої процедури та мають сумнівну доцільність, а тому такі обмеження задля захисту від свавілля повинні безумовно відповідати критеріям правомірності, легітимності, обґрунтованості, пропорційності й тимчасовості.

Дотримання балансу між інтересами національної безпеки та правами людини потребує встановлення в умовах воєнного стану додаткових гарантій реалізації та захисту прав і свобод найбільш вразливих від збройного конфлікту категорій населення. Ключовий напрямок забезпечення прав і свобод людини становить належне розслідування та реальне притягнення винних до відповідальності не лише за вчинені під час російсько-української війни конкретні воєнні злочини та злочини проти людяності, а і в цілому за злочин агресії та злочин геноциду.

1.8. ОСОБЛИВОСТІ ВЗАЄМОДІЇ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ З ОРГАНАМИ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ В УМОВАХ ВОЄННОГО СТАНУ Й ВІДБУДОВИ УКРАЇНИ

Одним із трендів державного й суспільного життя протягом останніх десятиліть є утвердження і зміцнення місцевого самоврядування та локальної демократії. Вплив місцевого самоврядування на розбудову конституційного ладу на засадах верховенства права, демократії, визнання і всебічного захисту прав людини є одним із тих чинників, що протягом тривалого часу визначають основні вектори правової політики України, а також розвиток відповідних соціальних інститутів і норм. Необхідність оптимізації територіальної організації публічної влади та посилення її спроможності до швидкого й ефективного реагування на місцеві потреби зумовила те, що в межах означеного напрямку державної політики викристалізувалася реформа децентралізації.

Під децентралізацією, як правило, розуміють реформування системи публічної влади в державі за такими основними напрямами:

1) територіальна реформа (передбачає реорганізацію територіального устрою, зазвичай через укрупнення (агломерацію) адміністративно-територіальних одиниць (добровільне, примусове або змішаного (примусово-стимульованого) характеру));

2) інституційна реорганізація (перерозподіл повноважень і відповідних фінансових та інших ресурсів);

3) процедурна реорганізація (реформа системи надання публічних (у тому числі адміністративних) послуг, запровадження електронного урядування, належного (доброго) урядування на різних рівнях і в різних підсистемах публічної влади, кращих світових практик організації та діяльності тощо).

У цьому контексті утвердження спроможного місцевого самоврядування в Україні з точки зору як компетенції, матеріального і фінансового забезпечення, так і професійності посадових і службових осіб, підвищення рівня якості надання різних видів публічних послуг, досягнення оптимальності при вирішенні питань життєдіяльності місцевих спільнот, а також подальшого стратегічного розвитку територіальних громад, регіонів набуло особливого значення.

Втім, концептуальне бачення місця і ролі місцевого самоврядування в оновленій системі територіальної організації влади в Україні ґрунтувалося на мирному перебігу суспільного й державного життя, і навіть початок гібридної війни з боку російської федерації принципово не вплинув на зміст і спрямованість децентралізаційних процесів. Головним безпековим чинником, що враховувався в період реалізації

цієї реформи протягом 2014–2021 рр., було недопущення використання децентралізації в сепаратистських цілях і збереження територіальної цілісності нашої держави. Проте повномасштабне вторгнення російських військ і, як наслідок, введення на всій території України правового режиму воєнного стану змусили вітчизняний політикум і наукове середовище суттєво переосмислити роль і значення місцевого самоврядування в цих екстраординарних умовах, коли на перший план вийшли проблеми забезпечення обороноздатності держави й організація відсічі агресору.

Досвід роботи органів і посадових осіб місцевого самоврядування в цей період продемонстрував, що не всі представники муніципальної влади виявилися достатньо патріотично налаштованими і компетентними, аби ефективно організувати свою роботу в складних умовах воєнного часу, а подекуди йшлося і про колабораційну діяльність. Втім, загалом територіальна організація публічної влади виявилася достатньо життєздатною, а проведені (хоч і не повною мірою) реформи щодо децентралізації влади забезпечили місцевому самоврядуванню достатній «запас міцності». Місцеве самоврядування не тільки не послабило державу, а, навпаки, виявилось спроможним «підставити плече» державному апарату в проведенні необхідних оборонно-мобілізаційних заходів.

Ефективними виявилися рішення органів державної влади щодо вибору конкретних організаційно-правових заходів, які б допомогли забезпечити функціонування економіки, надання адміністративних послуг, забезпечення першочергових потреб населення під час дії правового режиму воєнного стану, тобто наповнили цей режим реальним змістом з огляду на специфіку ситуації на місцях. У цьому контексті варто виокремити ефективні й своєчасні рішення центральних і місцевих органів влади щодо забезпечення можливостей для продовження ведення бізнесу навіть в умовах війни (релокація, зменшення податкового навантаження, інші заходи підтримки). Окремо слід відзначити соціальний аспект владної діяльності за даних умов: Україна за допомогою зарубіжних держав, різних міжнародних, у тому числі благодійних і волонтерських, організацій підтримала і продовжує надавати свою допомогу як тим, хто перебуває на території нашої держави, так і тим, хто змушений був її покинути. Відповідно, суттєвих змін зазнало чинне законодавство в різних сферах державного й суспільного життя, адаптуючись до умов воєнного стану.

Повномасштабне вторгнення росії на територію України назавжди змінило життя кожного українця, водночас воно кардинально змінило організацію та діяльність державних і самоврядних інституцій.

Уже в перші години війни указом Президента України від 24 лютого 2022 р. № 64/2022 на підставі пропозиції Ради національної без-

пеки і оборони України, відповідно до п. 20 частини першої ст. 106 Конституції України, Закону України «Про правовий режим воєнного стану»¹ із 05 години 30 хвилин 24 лютого 2022 р. строком на 30 діб було введено воєнний стан. Згодом строк його дії неодноразово продовжувався (щоразу ще на 30 днів) за передбаченою конституційним законодавством процедурою: указами глави держави за згодою парламенту.

При цьому вже за лютневим (2022 р.) указом Президента України про введення воєнного стану обласні, Київська міська державна адміністрація, а також органи місцевого самоврядування повинні були утворити ради оборони та забезпечити сприяння військовому командуванню в запровадженні й здійсненні заходів правового режиму воєнного стану².

Крім того, на підставі ч. 1 ст. 4 Закону України «Про правовий режим воєнного стану» указом Президента України від 24 лютого 2022 р. №68/2022 в населених пунктах на територіях активних бойових дій було створено військові адміністрації³ – тимчасові державні органи, сформовані для забезпечення дії Конституції та законів України, сприяння військовому командуванню щодо запровадження та здійснення заходів правового режиму воєнного стану, оборони, цивільного захисту, громадської безпеки і порядку, захисту критичної інфраструктури, охорони прав, свобод і законних інтересів громадян. Законом було передбачено припинення повноважень військово-цивільних адміністрацій населених пунктів, що раніше діяли у складі Антитерористичного центру при Службі безпеки України чи Об'єднаного оперативного штабу Збройних Сил України у Донецькій та Луганській областях з моменту утворення відповідних військових адміністрацій.

Основною метою створення цих органів стала протидія окупантам⁴, а також оборона, захист цивільного населення, критичної інфраструктури на тих територіях, де місцеві органи не здійснювали покладені на них Конституцією та законами України повноваження.

¹ Про правовий режим воєнного стану : Закон України від 12.05.2012 №389-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19>.

² У п. 6 указу зазначено: «Обласним, Київській міській державним адміністраціям, органам місцевого самоврядування утворити ради оборони та забезпечити сприяння військовому командуванню у запровадженні та здійсненні заходів правового режиму воєнного стану» (Про введення воєнного стану в Україні : Указ Президента України від 24.02.2022 №64/2022. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/64/2022>).

³ Про утворення військових адміністрацій : Указ Президента України від 24.02.2022 №68/2022. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/68/2022>.

⁴ План запровадження та забезпечення заходів здійснення правового режиму воєнного стану в Україні : затв. розпорядж. Каб. Міністрів України від 24.02.2022 №181-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/181-2022-p>.

Таким чином, військові адміністрації одночасно почали виконувати військові функції та повноваження місцевих органів державної виконавчої влади. Такий статус призвів до їх подвійного підпорядкування: 1) спрямування, координацію та контроль за діяльністю військових адміністрацій з питань забезпечення оборони, громадської безпеки і порядку, захисту критичної інфраструктури, здійснення заходів правового режиму воєнного стану здійснював Генеральний штаб Збройних Сил України, обласні військові адміністрації (щодо районних державних адміністрацій); 2) а з інших питань – Кабінет Міністрів України, обласні державні адміністрації (щодо районних державних адміністрацій).

Принципово важливим у перші дні війни було адекватно оцінити і прийняти виважене рішення щодо долі органів місцевого самоврядування на тимчасово окупованих територіях, територіях бойових дій і прилеглих до них територіях. Справа в тому, що Законом України «Про правовий режим воєнного стану» передбачається можливість виконання військовими адміністраціями не тільки функцій місцевих органів виконавчої влади, а й повноважень органів місцевого самоврядування. Аналіз норм зазначеного закону щодо функціонування органів місцевого самоврядування свідчить про можливість припинення чи призупинення їхньої роботи в екстраординарних умовах, оскільки положення ч. 3 і 4 ст. 4 передбачають утворення військових адміністрацій у межах територій громад, у яких сільські, селищні, міські ради та/або їхні виконавчі органи, та/або сільські, селищні, міські голови не здійснюють покладені на них Конституцією та законами України повноваження, а в межах територій району, області – у разі нескликання сесії відповідно районної, обласної ради у встановлені Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» строки або в разі припинення їхніх повноважень згідно із законом, або ж взагалі в цілому – для здійснення керівництва у сфері забезпечення оборони, громадської безпеки і порядку.

При цьому, згідно з ч. 3 ст. 10 Закону України «Про правовий режим воєнного стану», в разі утворення обласної та/або районної військової адміністрації на період дії воєнного стану та протягом 30 днів після його припинення чи скасування, у разі тимчасової окупації або оточення адміністративного центру області або в разі прийняття Верховною Радою України за поданням Президента України відповідного рішення: 1) повноваження такої обласної та/або районної ради здійснюють відповідні обласні та районні військові адміністрації; 2) виконавчий апарат такої районної та обласної ради підпорядковується начальнику відповідної військової адміністрації; 3) відповідні районні та обласні ради не здійснюють свої повноваження; 4) кому-

нальні підприємства, установи й організації, засновані на базі майна спільної власності територіальних громад району або області, підпорядковуються відповідній військовій адміністрації; 5) управління об'єктами спільної власності територіальних громад таких району та/або області здійснюється начальником відповідної районної та/або обласної військової адміністрації; 6) призначення осіб на посади та звільнення з посад, які здійснюються начальником районної військової адміністрації, погоджуються з начальником відповідної обласної військової адміністрації; 7) начальник обласної, районної військової адміністрації за погодженням із начальником відповідної обласної військової адміністрації може увільняти від виконання посадових обов'язків працівників виконавчого апарату такої районної та/або обласної ради (для таких працівників оголошується простій або здійснюється їх переведення на рівнозначну чи нижчу посаду).

Зазначені норми породили побоювання щодо суттєвого обмеження прав місцевого самоврядування та його подальшої долі в якості самостійного органу публічної влади. Втім, введення воєнного стану не передбачає автоматичного припинення функціонування системи місцевого самоврядування, адже ч. 2 ст. 9 Закону України «Про правовий режим воєнного стану» чітко закріплює, що органи місцевого самоврядування продовжують здійснювати повноваження, надані їм Конституцією, цим та іншими законами України. А п. 3 ч. 1 ст. 6 Закону встановлює, що у відповідному указі Президента України зазначаються завдання органів місцевого самоврядування щодо запровадження і здійснення заходів правового режиму воєнного стану. Свідченням необхідності організації та діяльності органів місцевого самоврядування в умовах воєнного стану є і ст. 8 Закону, яка передбачає низку заходів правового режиму воєнного стану, що можуть запроваджуватися військовим командуванням разом із військовими адміністраціями самостійно або із залученням органів місцевого самоврядування:

1) встановлювати (посилювати) охорону об'єктів критичної інфраструктури й об'єктів, що забезпечують життєдіяльність населення, і вводити особливий режим їх роботи;

2) запроваджувати трудову повинність для працездатних осіб, не залучених до роботи в оборонній сфері та захисту критичної інфраструктури і не заброньованих за підприємствами, установами й організаціями на період дії воєнного стану з метою виконання робіт, що мають оборонний характер;

3) використовувати потужності й трудові ресурси підприємств, установ і організацій для потреб оборони, змінювати режим роботи, проводити інші зміни;

4) примусово відчужувати майно, що перебуває в приватній або комунальній власності, вилучати майно державних підприємств, дер-

жавних господарських об'єднань для потреб держави в цих умовах в установленому законом порядку та видавати про це відповідні документи встановленого зразка;

5) запроваджувати в порядку, визначеному Кабінетом Міністрів України, комендантську годину, встановлювати спеціальний режим світломаскування;

6) встановлювати в порядку, визначеному Кабінетом Міністрів України, особливий режим в'їзду і виїзду, обмежувати свободу пересування громадян, іноземців та осіб без громадянства, а також рух транспортних засобів;

7) перевіряти в порядку, визначеному Кабінетом Міністрів України, документи в осіб, проводити огляд речей, транспортних засобів, багажу й вантажів, службових приміщень і житла громадян, за винятком обмежень, установлених Конституцією України;

8) забороняти проведення мирних зборів, мітингів, походів і демонстрацій;

9) порушувати в порядку, визначеному Конституцією та законами України, питання про заборону діяльності політичних партій, громадських об'єднань, якщо вона спрямована на ліквідацію незалежності України, зміну конституційного ладу насильницьким шляхом, порушення суверенітету і територіальної цілісності держави, підрив її безпеки, незаконне захоплення державної влади, пропаганду війни, насильства, на розпалювання міжетнічної, расової, релігійної ворожнечі, посягання на стійкість критичної інфраструктури, права і свободи людини, здоров'я населення;

10) встановлювати в порядку, визначеному Кабінетом Міністрів України, заборону або обмеження на вибір місця перебування чи місця проживання осіб на території, на якій діє воєнний стан, та інші заходи.

Отже, законодавство надає широкі можливості для дискреції Президента України як глави держави і Верховного Головнокомандувача Збройних Сил України у вирішенні питання щодо конфігурації публічної влади на місцях в умовах воєнного стану.

Такий підхід, на наш погляд, є цілком виваженим і обґрунтованим, оскільки дає змогу главі держави вибрати таку конфігурацію, що являтиме собою оптимальне поєднання централізації та децентралізації з урахуванням специфіки військово-політичної та соціально-економічної ситуації в окремо взятих регіонах. З іншого боку, законом достатньо конкретизовано підстави для призупинення роботи органів і посадових осіб місцевого самоврядування в умовах воєнного стану, що має слугувати гарантією від необґрунтованого звуження муніципальної демократії. Варто відзначити проникливість і передбачливість

вітчизняного законодавця, який створив нормативну базу, що виявилася ефективною в умовах новітньої, високотехнологічної і повномасштабної війни, аналогів якої ще не знало людство.

Аналіз сучасного стану територіальної організації публічної влади в Україні дає підстави погодитись із твердженням А. Крусян про посилення субординаційної взаємодії між органами місцевого самоврядування та органами державної влади на місцях¹. Це є цілком закономірним, оскільки в умовах кризових ситуацій, спричинених внутрішніми чи зовнішніми факторами, будь-яка високоорганізована система прагне до спрощення зв'язків і скорочення часу для реакції на загрози. Однак проблема, яка існувала й у мирні часи в процесі взаємодії органів місцевого самоврядування з органами виконавчої влади на місцях, залишається і досі і стосується вона необхідності більш чіткого розмежування їхніх функцій та повноважень, особливо між самоврядними структурами та військовими адміністраціями. Доволі проблемним є й питання формування місцевих бюджетів і матеріально-фінансового забезпечення місцевого самоврядування.

Прийняття владних рішень в умовах правового режиму воєнного стану доволі часто вимагає максимальної оперативності та персональної відповідальності, що закономірно посилює засади єдиноначальності на всіх рівнях організації публічної влади, зокрема й на рівні місцевого самоврядування. У цьому контексті цілком доречним і своєчасним було прийняття у травні 2022 р. Закону України № 2259-IX «Про внесення змін до деяких законів України щодо функціонування державної служби та місцевого самоврядування у період дії воєнного стану»², яким серед іншого розширено перелік підстав для прийняття одноосібних рішень сільськими, селищними та міськими головами.

Закон № 2259 доповнив ст. 9 Закону України «Про правовий режим воєнного стану» новими частинами, які дозволяють сільському, селищному, міському голові одноосібно приймати низку владних рішень. Зокрема, голова територіальної громади, на території якої не ведуться бойові дії та не прийнято рішення про утворення військової адміністрації населених пунктів, може прийняти рішення щодо: 1) звільнення земельних ділянок комунальної власності від незаконно розміщених тимчасових споруд, у тому числі тих, що були

¹ Крусян А. Р. Децентралізація в Україні: випробування війною та повоєнні перспективи. *Децентралізація публічної влади в Україні: здобутки, проблеми та перспективи* : матеріали V Міжнар. наук.-практ. конф. (12 трав. 2023 р., м. Львів) / за наук. ред. О. В. Батанова, Р. Б. Бедрія. Київ ; Львів ; Цецин : ЛНУ ім. І. Франка, 2023. С. 71.

² Про внесення змін до деяких законів України щодо функціонування державної служби та місцевого самоврядування у період дії воєнного стану : Закон України від 12.05.2022 № 2259-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2259-20>.

встановлені, але не введені в експлуатацію у встановленому законодавством порядку; 2) обстеження будівель і споруд, пошкоджених унаслідок бойових дій; 3) демонтажу будівель і споруд, які за результатами обстеження визнані аварійно небезпечними й такими, що становлять загрозу життю людей (крім об'єктів оборонного і спеціального призначення, об'єктів культурної спадщини й об'єктів, на які поширюється дія Закону України «Про використання ядерної енергії та радіаційну безпеку»). Про такі рішення голова зобов'язаний оперативно – протягом 24 годин – інформувати начальника відповідної обласної військової адміністрації.

Крім того, нова редакція ч. 5 ст. 9 Закону України «Про правовий режим воєнного стану» наділяє мерів правом одноосібно приймати рішення щодо: 1) передачі коштів з відповідного місцевого бюджету на потреби Збройних Сил України та/або для забезпечення заходів правового режиму воєнного стану; 2) створення установ із надання безоплатної первинної правової допомоги, призначення на посади і звільнення з посад керівників таких установ, залучення фізичних чи юридичних осіб приватного права до надання безоплатної первинної правової допомоги; 3) боротьби зі стихійним лихом, епідеміями, епізоотіями; 4) поводження з небезпечними відходами.

На виконання цих екстраординарних одноосібних повноважень сільський, селищний, міський голова може також самостійно укласти необхідні договори, але на строк, що не перевищує 1 рік із дня припинення чи скасування воєнного стану. Такі договори не потребують погодження з радою, навіть якщо у звичайному, довоєнному, житті їх затвердження належало до виключної компетенції ради. Якщо на виконання цих повноважень укладається договір, який перевищить 1 рік, сільська, селищна, міська рада протягом 30 днів із дня припинення чи скасування воєнного стану має прийняти рішення про затвердження таких договорів і строк їх дії (ч. 8 ст. 9 Закону України «Про правовий режим воєнного стану»).

Варто відзначити, що рішення, передбачені ч. 4 і 5 ст. 9 Закону України «Про правовий режим воєнного стану» сільський, селищний, міський голова має приймати виключно для здійснення заходів правового режиму воєнного стану, тож обласні військові адміністрації мають право контролювати ці акти на предмет їх законності та обґрунтованості.

Частиною 10 ст. 9 Закону України «Про правовий режим воєнного стану» були запроваджені особливості підготовки та опублікування актів самоврядних органів у період дії воєнного стану. Зокрема:

1) усі проекти актів органів місцевого самоврядування, а також їх посадових осіб не потребують оприлюднення, у тому числі проекти щодо переліків та умов отримання послуг, що надаються цими орга-

нами, форми і зразки документів, правила їх заповнення (п. 3 ч. 1, ч. 4 ст. 15 Закону України «Про доступ до публічної інформації»);

2) у процесі підготовки проєктів самоврядних актів не застосовуються вимоги Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності», тобто рішення про місцеві податки та збори ради можуть приймати виключно з урахуванням приписів податкового законодавства, без проведення аналізу регуляторного впливу й погодження проєктів із регуляторною службою;

3) не застосовується Закон України «Про державну допомогу суб'єктам господарювання», тобто в цей період органи місцевого самоврядування не ведуть моніторинг місцевих ресурсів, які можуть визначатися як державна допомога суб'єктам господарювання, можуть не дотримуватися відповідних процедур на захист конкуренції приватного сектору з комунальним і не подають до Антимонопольного комітету України ніяких звітів.

Наведені винятки стали наслідком аналізу реальної ситуації, з якою стикнулися органи місцевого самоврядування в Україні під час збройної агресії. Відповідні обмеження принципу гласності в роботі органів місцевого самоврядування та зміна відносин у сфері регуляторної політики та відносин із бізнес-структурами виглядають цілком виправданими й обґрунтованими.

З початком війни ускладненою стала реалізація форм діяльності органів місцевого самоврядування. Як відомо, основною організаційною формою роботи і прийняття рішень місцевою радою є проведення засідань ради та її органів. За Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» сільська, селищна, міська, районна в місті (у разі її створення), районна, обласна рада проводять свою роботу сесійно. Сесія складається з пленарних засідань ради, а також засідань постійних комісій ради. Сесія ради скликається в міру необхідності, але не менше 1 разу на квартал, а з питань відведення земельних ділянок та надання документів дозвільного характеру у сфері господарської діяльності – не рідше ніж 1 раз на місяць. Постійні комісії за дорученням ради або за власною ініціативою попередньо розглядають проєкти програм соціально-економічного й культурного розвитку, місцевого бюджету, звіти про виконання програм і бюджету, вивчають і готують питання про стан та розвиток відповідних галузей господарського й соціально-культурного будівництва, інші питання, які вносяться на розгляд ради, розробляють проєкти рішень ради та готують висновки з цих питань, виступають на сесіях ради з доповідями і співдоповідями¹.

¹ Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21.05.1997 №280/97-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-вр>.

Однак, за даними громадської кампанії «Атестація депутатів місцевих рад», саме залучення депутатів до роботи постійних комісій з метою розробки та обговорення проєктів рішень рад стало основною проблемою з початку широкомасштабного вторгнення росії. Так, навесні не вдалося провести засідання постійних депутатських комісій в Івано-Франківській, Миколаївській, Херсонській, Черкаській та Чернігівській міських радах, а в Одеській міській раді мали місце лише поодинокі засідання окремих комісій. У період з 24 лютого до 31 травня пленарні засідання не відбувались у Миколаївській і Одеській міських радах, Львівська міська рада пленарне засідання провела 24 лютого, і протягом весни депутати більше не збиралися, а Чернігівська міська рада провела одне засідання¹.

Для окремих місцевих рад основною проблемою була безпека під час проведення засідань. Однак попередній досвід застосування технологій, що дозволяли проводити засідання дистанційно, став їм у нагоді. Так, Одеська міська рада почала з літа 2022 р. використовувати гібридний формат роботи: пленарне засідання проходило одночасно у змішаному форматі (онлайн для відсутніх, офлайн для присутніх у залі засідань депутатів). У деяких радах депутати, на жаль, фактично були обмежені або усунуті від процесу вироблення та прийняття рішень у перші місяці після введення правового режиму воєнного стану. За таких умов найбільш широко вживаною формою роботи органів місцевого самоврядування стали засідання виконавчих комітетів місцевих рад і персональна робота сільських, селищних, міських голів.

Однак приклади більшості місцевих рад свідчать про те, що представницька демократія на локальному рівні цілком можлива навіть в умовах війни, а рішення можуть прийматися згідно з визначеними процедурами належними суб'єктами – депутатами відповідних місцевих рад, яким територіальна громада делегувала належні їй повноваження.

Так, зокрема, у Харківській області найбільш активно за кількістю проведених засідань виявилася Красноградська міська рада. Протягом 2022 р. проведено 15 пленарних засідань ради VIII скликання, 3 з яких позачергові, 70 засідань постійних депутатських комісій, надано понад 1 200 рекомендацій постійних комісій, прийнято 1 117 рішень. При цьому протягом весни – осені 2022 р. депутати цієї ради 11 разів збиралися на засідання. На розгляд депутатського корпусу виносилося широке коло питань, серед яких зміни до місцевих програм, надання одноразової матеріальної допомоги

¹ Сприяння обороні України: міські ради в умовах війни. *Атестація депутатів місцевих рад* : вебсайт. 2022. 22 серп. URL: <https://attestation.in.ua/article/533>.

мешканцям, кадрові питання, а також питання топонімічної проблематики¹.

Починаючи з 24 лютого і по 1 грудня 2022 р. в 17 міських радах Харківщини загалом відбулися 73 засідання. У 2023 р. у 28 з 30 громад Харківської області, де не було утворено військових адміністрацій населених пунктів, місцеві ради дотрималися вимоги Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» та провели щонайменше 1 сесію в першому кварталі². При цьому законодавчу норму про щомісячне скликання засідань у разі необхідності вирішення земельних і господарчо-дозвільних питань деякі місцеві ради формально обійшли, збираючи подібні рішення в «пакети», які голосуються раз на квартал.

З наведених в аналітичних звітах даних можна зробити висновок, що міські ради по-різному адаптували формат своїх засідань до умов воєнного стану – у більшості місцевих рад він залишився традиційним, з особистою присутністю в залі засідань, у деяких радах проводилися «дистанційні засідання». При цьому в умовах воєнного стану будь-який зручний варіант видається оптимальним (у разі додержання встановлених процедур). Це дозволяє зберігати кворум і працездатність ради і взагалі уможливорює роботу депутатів місцевих рад, підвищує рівень їх залученості, допомагає не втратити зв'язок із громадою.

Утворення військових адміністрацій населених пунктів (ВА НП) на Харківщині відбулося в три «хвилі» наприкінці 2022 р. (відповідно до трьох указів Президента України – від 1 жовтня, 27 жовтня та 23 грудня). Станом на червень 2023 р. ВА НП функціонували у 26 громадах – 6 міських, 11 селищних і 9 сільських. У цих громадах (за поодинокими винятками) не відбувалося засідань місцевих рад і виконавчих комітетів, а рішення ухвалювалися начальниками військових адміністрацій³.

При цьому саме на Харківщині, у Дергачівській громаді, було створено прецедент, коли депутати міської ради проводили засідання спільно з діючою військовою адміністрацією. Муніципальна практика в даному випадку «скоригувала» законодавця, довівши доцільність і ефективність (в окремих випадках) співіснування і співробітництва представницького органу місцевого самоврядування і військової адміністрації. Адже військова адміністрація заміщує лише вертикаль ви-

¹ Звіт міського голови перед Красноградською територіальною громадою про роботу у 2022 році. *Офіційний сайт Красноградської міської ради*. URL: <http://krasnograd-rada.gov.ua/звіт-міського-голови-перед-територія/>.

² Дослідження «Самоврядування воєнного часу: пріоритети, “ціна влади”, прозорість». *Аналітичний центр «Обсерваторія демократії»* : вебсайт. URL: <https://od.org.ua/uk/doslidzennya-samovryaduvannya-voennogo-shasu/>.

³ Там само.

конавчого комітету, а не депутатський корпус. У підсумку ця практика була сприйнята багатьма громадами. Загалом у 2023 р. управління громадами Харківської області відбувалося в двох різних інституційних форматах – у 30 громадах продовжували функціонувати місцеві ради, а у 26 їхні повноваження були заміщені військовими адміністраціями населених пунктів¹.

Незважаючи на різні формати територіальної організації влади під час воєнного стану, місцеве самоврядування у більшості регіонів України продовжило активно функціонувати, здійснювати співпрацю з військовим командуванням і військовими адміністраціями, погоджувати між собою рішення та дії.

В умовах воєнного стану серед усього спектра взаємовідносин органів місцевого самоврядування з органами державної влади на перший план вийшли питання забезпечення обороноздатності країни. З початку повномасштабного російського вторгнення в Україні масово почали утворюватися добровольчі формування територіальних громад (ДФТГ). Відповідно до п. 2 ч. 1 ст. 1 Закону України «Про основи національного спротиву» ДФТГ – це воєнізований підрозділ, сформований на добровільній основі з громадян України, які проживають у межах території відповідної територіальної громади, який призначений для участі у підготовці та виконанні завдань територіальної оборони в межах території відповідної громади².

Територіальна громада на своїй території може утворювати одне або декілька добровольчих формувань з урахуванням ресурсних і людських можливостей. Станом на липень 2022 р. кількість членів ДФТГ становила понад 100 тис. осіб, які на постійній основі виконували завдання територіальної оборони, зокрема брали участь у бойових діях, охороняли громадський порядок і об'єкти інфраструктури, чергували на блок-постах та брали участь у навчанні населення³.

Переважна більшість ДФТГ наразі забезпечують себе самостійно, а також коштом волонтерів, благодійників і органів місцевого самоврядування. Однак таке забезпечення створює чимало проблем при здійсненні підтримки ДФТГ. Особливо це стосується випадків використання бюджетних коштів⁴.

¹ Дослідження «Самоврядування воєнного часу: пріоритети, “ціна влади”, прозорість». Аналітичний центр «Обсерваторія демократії»: вебсайт. URL: <https://od.org.ua/uk/doslidgennya-samovryaduvannya-voennogo-shasu/>.

² Про основи національного спротиву : Закон України від 16.07.2021 №1702-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1702-20>.

³ Згідно з пояснювальною запискою до законопроекту реєстр. №7578-1 від 25.07.2022. URL: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/pubFile/1407575>.

⁴ Підтримка добровольчих формувань територіальних громад з місцевих бюджетів в умовах воєнного стану – практичні рекомендації. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/16530>.

У лютому 2023 р. до порядку денного Верховної Ради України було внесено проєкт закону про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення засад організації діяльності, фінансового та матеріально-технічного забезпечення добровольчих формувань територіальних громад¹, однак він поки що не розглянутий та не прийнятий.

Згідно з абзацом другим ч. 1 ст. 4 Закону України «Про національний спротив» територіальна оборона складається з військової, цивільної та військово-цивільної складових. ДФТГ разом зі штабами зон (районів) територіальної оборони, які утворюються обласними та районними військовими адміністраціями, належать до військово-цивільної складової.

Отже, органи місцевого самоврядування, військові адміністрації населених пунктів, на території яких утвореноДФТГ, мають урахувати, що вимоги щодо організації діяльності (у тому числі виконання окремих завдань) і оснащенняДФТГ, які надходять від керівників перелічених підрозділів Збройних Сил України в межах їхньої територіальної юрисдикції, є пріоритетними.

Не менш важливою є цивільна складова. До цивільної складової за Законом України «Про національний спротив» належать усі державні органи й органи місцевого самоврядування, які залучаються до територіальної оборони. «Ролі» учасників даного процесу критично важливо розуміти органам місцевого самоврядування та ВА НП, оскільки саме від цього залежить обсяг повноважень щодо забезпечення діяльностіДФТГ, а також перелік осіб (органів), які можуть надавати підтримку чи давати доручення органам місцевого самоврядування із цих питань.

Так, згідно з ч. 1 ст. 14 Закону України «Про основи національного спротиву» обласні та районні ради сприяють підготовці та виконанню завдань національного спротиву в мирний час і в особливий період; забезпечують у межах відповідних видатків місцевих бюджетів належне фінансування заходів територіальної оборони місцевого значення; сприяють створенню добровольчих формувань територіальних громад; забезпечують життєдіяльність населення і функціонування об'єктів у межах відповідної адміністративно-територіальної одиниці. Сільські, селищні та міські ради відповідно до ч. 2 ст. 14 зазначеного закону: беруть участь у підготовці та виконанні завдань національного спротиву в мирний час і в особливий період; забез-

¹ Проєкт Закону про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення засад організації діяльності, фінансового та матеріального-технічного забезпечення добровольчих формувань територіальних громад, реєстр. № 7578-1 від 25.07.2022. URL: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/40042>.

печують у межах відповідних видатків місцевих бюджетів належне фінансування заходів національного спротиву місцевого значення та підготовки громадян України до національного спротиву; сприяють створенню добровольчих формувань територіальних громад; забезпечують життєдіяльність населення і функціонування об'єктів інфраструктури в межах відповідної адміністративно-територіальної одиниці.

Сільський, селищний, міський голова взаємодіє з питань територіальної оборони з органами державної влади, органами управління, сили і засоби яких залучаються до виконання завдань територіальної оборони у відповідній адміністративно-територіальній одиниці, а виконавчі органи сільських, селищних, міських рад у межах делегованих повноважень згідно з пп. 3 та 9 ст. 39 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» організують і беруть участь у здійсненні заходів, пов'язаних із мобілізаційною підготовкою та цивільним захистом, підготовкою і виконанням завдань територіальної оборони, на відповідній території.

У створенні штабу зони (району) територіальної оборони, спрямуванні його діяльності й забезпеченні його функціонування, створенні системи управління територіальної оборони в зоні територіальної оборони, здійсненні заходів контролю за створенням, зберіганням та обслуговуванням запасів матеріально-технічних і сировинних ресурсів, передбачених для виконання завдань національного спротиву, беруть участь обласні, Київська міська та районні державні адміністрації (військові адміністрації) (ст. 13 Закону України «Про основи національного спротиву»).

Варто відзначити, що місцеві ради активно включилися в роботу щодо реалізації положень Закону України «Про основи національного спротиву» і чимало встигли зробити ще до вторгнення рф на територію України. Так, на початку 2022 р. Київська міська рада затвердила міську цільову програму «Захисник Києва» на 2022–2024 рр. на загальну суму понад 110 млн грн, а 23 лютого ухвалила рішення про передачу, фактично на безоплатній основі, Міністерству оборони України нежитлових приміщень комунальної власності для розміщення бригад територіальної оборони столиці. 13 березня було ухвалено рішення щодо збільшення з 250 млн грн до 1,3 млрд грн резервного фонду міського бюджету для потреб оборони столиці та цивільного захисту населення. Так само Харківська міська рада на позачерговій сесії 18 лютого 2022 р., з міського бюджету на потреби територіальної оборони виділила 62,2 млн грн¹. Переважна кількість міських рад

¹ Сприяння обороні України: як працюють міські ради в умовах війни. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/15384>.

приймали відповідні рішення ще до початку широкомасштабного вторгнення, однак реальне виділення коштів і майна відбувалося вже після 24 лютого.

Водночас варто відзначити, що процес формування системи національного спротиву не обійшовся без окремих випадків політизації та виходу місцевих органів публічної влади за межі встановлених повноважень. Це змусило міністра оборони України О. Резнікова наприкінці грудня 2021 р. застерегти представників місцевої влади: «Важливо, щоб кожен розумів, де його компетенція починається і де завершується. В питаннях оборони не може бути ніякої двозначності. Тож, перше і єдине, що всі мають запам'ятати, – створення Сил територіальної оборони як окремого потужного компонента всеохопної оборони у складі Збройних сил України – це виключна компетенція військових, їхня функція... Армія формує структуру Сил ТрО, готує відповідні плани, ставить завдання, призначає командирів, надає зброю. А місцеве самоврядування робить свій внесок у забезпечення належної матеріальної бази. Мають бути приміщення, електрика, вода, тепло, чисті вулиці, вирішені інші супутні питання»¹.

Загалом діяльність органів місцевого самоврядування в умовах воєнного стану в Україні демонструє правильність обраного шляху демократизації і реформ, зокрема й у напрямку посилення спроможності територіальних громад та їх представників. Якщо в перші місяці війни відбувалася адаптація до умов, що динамічно змінювалися, тривало злагодження діяльності різних органів влади задля досягнення спільних цілей, то сьогодні місцеве самоврядування вже відновило свій управлінський потенціал і активно готується до повоєнного періоду відновлення та розбудови України.

Науковці і практики звертають особливу увагу на проблеми, що постають перед Україною на цьому шляху. Вони найперше пов'язані з: 1) тимчасовою окупацією територій, що має наслідком не лише гуманітарну катастрофу, а й унеможлиблює нормальне економічне функціонування окремих територій, держави загалом; 2) вимушеним переселенням не лише до інших регіонів, а й до інших країн світу, що й досі триває; 3) триваючим масовим руйнуванням, а часто й повним знищенням об'єктів інфраструктури; 4) значним зниженням економічної потужності, зокрема й через втрату транзитних можливостей держави (тимчасова окупація, блокування агресором портів тощо); 5) деіндустріалізацією міст східних і південних регіонів,

¹ Міноборони: місцеві державні адміністрації не створюють самостійно штаби тероборони. *Радіо Свобода* : вебсайт. 2021. 27 груд. URL <https://www.radiosvoboda.org/a/news-teroborona-mou/31628580.html>.

що має наслідком значні економічні втрати для держави загалом¹. Неабиякого значення мають сьогодні питання підтримки та забезпечення нормального рівня життя населення, яке опинилося у вкрай важких обставинах, надання публічних послуг, підтримання критично важливих об'єктів інфраструктури в робочому стані, забезпечення військових потреб.

Представники вітчизняної науки, органів державної влади та місцевого самоврядування, бізнесу не лише привертають увагу громадськості до цих та інших наявних і потенційних проблем, а проводять розробку і впровадження стратегій і планів з відновлення та відбудови України у повоєнний час. Напрацьовуються певні заходи щодо:

1) проведення оцінювання місцевих умов, адже саме у повоєнний період оцінка потреб у відновленні та відбудові на місцях зазвичай є першим кроком подальшого ефективного стратегічного планування;

2) солідаризації дій основних місцевих і регіональних стейкхолдерів (у цьому контексті політична й громадська підтримка стають можливими в тих громадах, де стейкхолдери усвідомлюють важливість визначення потреб і пріоритетів постраждалих громад через розвиток демократії участі, що допомагає залучити членів громади до процесу розроблення та прийняття рішень, надання послуг і відновлення);

3) подальшого викоренення корупційної складової (у цьому контексті важливо продовжувати вдосконалювати як законодавче регулювання сфери запобігання і протидії корупції, так і мобілізувати й активізувати громадськість у питаннях здійснення як моніторингових, так і контрольних заходів тощо);

4) застосування комплексного підходу до розробки стратегій відновлення конкретних територій, регіонів;

5) поглиблення процесу демократизації (зокрема шляхом зміцнення систем моніторингу й підвищення прозорості в контексті забезпечення можливості жителів вимагати відповідальності органів публічної влади за результати реалізації заходів із відновлення);

6) посилення інституційної спроможності органів місцевого самоврядування;

7) забезпечення гармонізації та регулювання надання фіскальних та інших стимулів для повоєнного відновлення на рівні держави (унеможливлення необґрунтованого, неефективного витрачання ресурсів на місцевому й регіональному рівнях тощо);

8) забезпечення взаємодії між різними органами влади та координації зусиль із відновлення на місцевому рівні, повоєнний перегляд потенціалу, спроможностей територій, регіонів;

¹ Про відновлення та регіональний розвиток після війни. URL: <https://www.csi.org.ua/news/pro-vidnovlennya-ta-regionalnyj-rozvytok-pislya-vijny/>.

9) забезпечення узгодженості загальнодержавної та муніципально-правової політики відновлення і розвитку¹.

Як слушно зазначають вітчизняні дослідники, «патріотичний порив та емоційний підйом, які рухають українців до перемоги, не повинні руйнувати основ здорового раціоналізму, що є запорукою не лише ефективного управління військовою логістикою, але й небезпідставно вважається одним з наріжних каменів майбутньої повоєнної відбудови нашої держави та відновлення її економіки»². Важливим аспектом згаданої раціональності є налагодження належним чином скоординованої взаємодії між органами державної влади та місцевим самоврядуванням з урахуванням принципу субсидіарності. Особливого значення це набуває в умовах воєнного стану, коли всі ланки і рівні публічної влади природно тяжіють до централізації управлінських рішень. Тому безумовним пріоритетом сьогодення стає визначення першочергових завдань, які мають покладатися на органи місцевого самоврядування регіонів і територіальних громад, задля того, щоб, з одного боку, забезпечити їх максимальну ефективність в управлінні ресурсним потенціалом відповідних територій, а з іншого, – налагодити координацію діяльності всіх владних інституцій для своєчасного забезпечення нагальних потреб фронту й відновлення економіки.

При цьому слід відзначити, що, незважаючи на вкрай важкі обставини, органи влади на місцевому рівні не лише тримають постійну оборону, забезпечують життєво важливі потреби членів громад, а й продовжують утілювати політику дієвого й ефективного місцевого самоврядування, цифровізації, удосконалення надання публічних послуг. Вважаємо, що завдяки злагодженій взаємодії означених вище суб'єктів Україна здатна подолати виклики воєнного часу й вийти на нову траєкторію свого розвитку.

¹ Родрігез-Позе А., Барталуччі Ф. У пошуках «стратегій успіху» в післявоєнній Україні. URL: <https://voxukraine.org/u-poshukah-strategij-uspihu-v-pislyavoyennij-ukrayini>; Місцеве самоврядування в умовах війни. URL: <https://uplan.org.ua/analytics/mistseve-samovriyaduvannia-v-umovakh-viiny-pidsumky-za-period-vid-24-liutoho-do-30-kvitnia/>; Охріменко О. О. Стратегії відновлення повоєнної України на принципах солідарності та партнерства. URL: <http://confmanagement.kpi.ua/proc/article/view/272135>.

² Борщевський В., Матвеев Є., Куропась І., Микита О. Територіальні громади в умовах воєнного стану: як забезпечити ефективне управління в контексті пріоритетів повоєнного розвитку. *Громадський простір* : вебсайт. 2022. 29 квіт. URL: <https://www.prostir.ua/?news=terytorialni-hromady-v-umovah-vojennoho-stanu-yak-zabezpechuyty-efektyvne-upravlinnya-v-konteksti-priorytetiv-povojennoho-rozvytku>.

1.9. НАПРЯМКИ ВДОСКОНАЛЕННЯ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ В УКРАЇНІ ПІСЛЯВОЄННОГО ПЕРІОДУ В КОНТЕКСТІ ЇЇ ЄВРОПЕЙСЬКОГО ТА ПІВНІЧНОАТЛАНТИЧНОГО ВИБОРУ

На 438-й день повномасштабної збройної агресії російської федерації проти України, 8 травня 2023 р., Президент України Володимир Зеленський постановив Указ про установлення в Україні Дня Європи, який відзначатиметься щороку 9 травня спільно з державами Європейського Союзу, що свідчить про незмінність зовнішньополітичного курсу нашої держави та цивілізаційного вибору незламного українського народу, який у війні, втрачаючи найкращих своїх синів і доньок, виборює своє право стати повноцінним членом європейської та світової спільноти¹.

Визнаючи право України на відновлення державного суверенітету і територіальної цілісності в межах міжнародно визнаних кордонів², а отже і на звільнення всіх, включаючи Автономну Республіку Крим, захоплених державою-агресором із 2014 р. територій, європейські та північноатлантичні інституції є послідовними та непохитними.

Так, 26 січня 2023 р. Парламентська Асамблея Ради Європи у складі 46 держав-членів одностайно проголосувала за створення спеціального міжнародного трибуналу через агресію проти України для судового переслідування російських і білоруських політичних і військових лідерів, які планували, готували, ініціювали або здійснили агресивну війну росії проти України³, а Парламентська Асамблея НАТО в Люксембурзі 22 травня 2023 р. у відповідь на звернення парламенту України із Заявою від 2 травня 2023 р.⁴ визнала злочини росії проти Укра-

¹ Про День Європи : Указ Президента України від 08.05.2023 № 266/2023. URL: <https://www.president.gov.ua/documents/2662023-46697>.

² Про правонаступництво України: Закон України від 12.09.1991 № 1543-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1543-12>.

³ ПАРЕ одностайно вимагає від міжнародного трибуналу притягнути до відповідальності лідерів росії та Білорусі за злочин агресії проти України. ПАРЕ : офіц. сайт. URL: <https://pace.coe.int/en/news/8963/pace-unanimously-demands-an-international-tribunal-to-prosecute-russian-and-belarusian-leaders-for-the-crime-of-aggression-against-ukraine>.

⁴ Про Заяву Верховної Ради України «Про використання політичним режимом російської федерації ідеології рашизму, засудження засад і практик рашизму як тоталітарних і людиноненависницьких» : постанова Верхов. Ради України від 02.05.2023 № 3078-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3078-IX>.

їни геноцидом, а терористичний режим в рф – рашизмом, що стало першою такою оцінкою на міжнародному рівні¹.

До цього ж, за офіційними даними НАТО, співробітництво з Україною в низці ключових галузей після незаконної анексії рф Криму в 2014 р. було активізовано, а від початку повномасштабного вторгнення у 2022 р., військова допомога НАТО Україні здійснюється на безпрецедентному рівні².

Немає сумніву, що держави ЄС і НАТО пліч-о-пліч підтримуватимуть Україну у визвольній війні до перемоги й ефективного відновлення справедливості за злочин агресії проти нашої держави. За умови такої підтримки відновлення справедливого миру нашої частини Європи для України, за визнанням Президента України Володимира Зеленського, є лише питанням часу³.

Таким чином, Україна післявоєнного періоду розглядається нами виключно як держава, яка завдяки комплексній підтримці держав – членів ЄС і НАТО дала повну відсіч агресору, звільнила всі захоплені з 2014 р. території, включно з півостровом Крим, визначила порядок відшкодування завданих їй збитків і лише за таких умов здійснила «європеїзацію» та «євроатлантизацію» публічного управління за раніше узгодженими й актуалізованими з урахуванням досвіду війни напрямками.

Відповідно до положень Основного Закону⁴ стратегічною метою європейської та євроатлантичної інтеграції України є повноправне членство в ЄС і НАТО, досягнення якого, зважаючи на задекларовану політику «відкритих дверей», формально залежить від відповідності нашої держави умовам членства в цих об'єднаннях. У свою чергу така відповідність потребує комплексного забезпечення стану розвитку, у тому числі, сфери публічного управління, який би свідчив не про декларативне відображення європейських і євроатлантичних принципів і стандартів у вітчизняному законодавстві, а про їх практичне впровадження, тобто розбудову на їх основі українських публічно-управлінських інституцій, організаційно та функціонально сумісних з інституціями ЄС і НАТО.

¹ Відносини з Україною. *NATO* : офіц. вебсайт. 03.08.2023. URL: https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_37750.htm?selectedLocale=uk.

² Там само.

³ Звернення Президента Володимира Зеленського. *Президент України* : офіц. інтернет-представництво. 09.05.2023. URL: <https://www.president.gov.ua/videos/lishe-pitannya-chasu-koli-mi-zmozhemo-vidnoviti-spravedlivij-4657>.

⁴ Конституція України від 28.06.1996. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр>.

Встановлення такої відповідності передбачає ревізію співробітництва України з ЄС і НАТО й оцінки його результативності в різних сферах публічного управління нашої держави, яка дозволить визначити ключові, на наш погляд, напрями подальшого вдосконалення в післявоєнний період нашої держави, що і є метою нашого дослідження.

17 червня 2022 р. Європейська комісія оприлюднила Висновок¹, у якому рекомендувала надати Україні статус кандидата в члени ЄС, а вже 23 червня 2022 р. Європейська Рада ухвалила рішення² щодо надання Україні такого офіційного статусу. В обґрунтування свого рішення Єврокомісія заявила про загальний прогрес виконання Україною завдань за Угодою про асоціацію між Україною та ЄС, який за 2014–2022 рр. становив 71% від запланованих завдань. Найнижчим показником із виконання завдань за Угодою про асоціацію було визнано фінансове співробітництво й боротьба із шахрайством – лише 24% завдань, що надає цьому напрямку вдосконалення характеру першочерговості.

Водночас Європейська комісія висунула Україні вимоги щодо проведення реформ, спрямованих на вдосконалення системи органів публічного управління у сферах медіа, національних меншин і правоохоронній³.

У відповідь українська влада протягом 2022–2023 рр. вжила активних заходів для вдосконалення законодавства та впровадження європейських стандартів у зазначених сферах.

1. З метою забезпечення передачі повноважень незалежному регулятору у сфері медіа через узгодження закону про ЗМІ з Директивою ЄС про аудіовізуальні медіапослуги задля подолання впливу на медіа корисливих інтересів парламент України 13 грудня 2022 р. прийняв Закон України «Про медіа»⁴, що набрав чинності 31 березня 2023 р. Цим законом задля забезпечення незалежності Національної ради України з питань телебачення і радіомовлення як постійно діючого колегіального державного органу, що здійснює державне регулювання, нагляд і контроль у сфері медіа (ст. 70 Закону), запроваджено осо-

¹ Звіт про виконання Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом за 2022 рік. URL: https://eu-ua.kmu.gov.ua/sites/default/files/inline/files/zvit_pro_vykonannya_ugody_pro_asociaciju_za_2022_rik.pdf.

² Висновок щодо заяви України про членство у ЄС. URL: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/uk/qanda_22_3802.

³ Кандидат авансом: 7 вимог, які має виконати Україна, щоб ЄС не скасував її новий статус. *Європейська правда* : електрон. вид. 18.06.2022. URL: <https://www.eurointegration.com.ua/articles/2022/06/18/7141516/>.

⁴ Про медіа : Закон України від 13.12.2022 № 2849-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2849-20>.

бливий конкурсний відбір із дотриманням загальних європейських принципів (гласності відбору, недискримінації кандидатів, неупередженого ставлення до них тощо) як для тих кандидатів, яких призначає Верховна Рада України (ст. 76 Закону), так і тих, кого призначає Президент України (ст. 77 Закону).

За Законом України «Про Національну раду України з питань телебачення і радіомовлення»¹, який втратив чинність 31 березня 2023 р., парламент України призначав членів Національної ради на альтернативній основі, а глава держави мав право, але не був зобов'язаний формувати для відбору кандидатів конкурсну комісію. До цього ж незалежність членів Національної ради наразі забезпечено також і тим, що на них більше не поширюється законодавство про державну службу (ст. 78 Закону), в той час як раніше виконання службових функцій її члена до державної служби прирівнювалося.

Отже, проведені зміни законодавства про медіа цілком узгоджуються з положеннями ст. 30 Директиви ЄС про аудіовізуальні медіа-послуги від 10 березня 2010 р.², а вимогу Європейської комісії про забезпечення дієвих гарантій інституційної та операційної незалежності Національної ради Україна виконала.

2. Задля завершення реформування законодавства про національні меншини відповідно до рекомендацій Венеційської комісії разом із механізмами його негайного й ефективного впровадження Верховна Рада України 13 грудня 2022 р. прийняла Закон України «Про національні меншини (спільноти) України»³, який набрав чинність 1 липня 2023 р. Водночас із набранням чинності цим законом втратив чинність Закон України «Про національні меншини в Україні»⁴.

Новим законом врегульовано можливість створення при місцевих державних адміністраціях і органах місцевого самоврядування консультативних, дорадчих, інших допоміжних органів із числа представників громадських об'єднань національних меншин (спільнот) задля сприяння їх захисту й розвитку.

У відповідності до цього закону Уряд України перевизначив статус і обсяг компетенції Державної служби України з етнополітики та сво-

¹ Про Національну раду України з питань телебачення і радіомовлення : Закон України від 23.09.1997 № 538/97-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/538/97-вр>.

² Про координацію певних положень, встановлених законами, нормативно-правовими або адміністративними актами в державах-членах стосовно надання аудіовізуальних медіа-послуг : Директива Європ. Парламенту і Ради Європ. Союзу № 2010/13/ЄС від 10.03.2010. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_022-10.

³ Про національні меншини (спільноти) України : Закон України від 13.12.2022 № 2827-ІХ. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2827-20>.

⁴ Про національні меншини в Україні : Закон України від 25.06.1992 № 2494-ХІІ. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2494-12>.

боди совісті, встановивши, що її діяльність спрямовується та координується напряму Кабінетом Міністрів України, а не через міністра культури та інформаційної політики України, як це було раніше (п. 1 Положення про Державну службу України з етнополітики та свободи совісті), а також розширивши компетенцію цієї служби включенням до його завдань не лише реалізації, а й участі у формуванні державної політики у сфері міжнаціональних відносин, релігії та захисту прав корінних народів і національних меншин в Україні (п. 3 Положення)¹.

Прийняття нового закону є свідченням послідовної трансформації державної політики у сфері національних меншин (спільнот) та корінних народів України, яка має забезпечуватися також упровадженням Стратегії сприяння реалізації прав і можливостей осіб, які належать до ромської національної меншини, в українському суспільстві на період до 2030 року², заходами з реалізації в майбутньому Стратегії розвитку кримськотатарської мови на 2022–2032 роки³, прийняттям Державної цільової національно-культурної програми «Єдність у розмаїтті» на період до 2034 року тощо.

Приміром, відповідно до Концепції⁴ зазначеної програми передбачено подальше вдосконалення компетенції Державної служби України з етнополітики та свободи совісті щодо контролю за додержанням законодавства у сфері національних меншин (спільнот), забезпечення прав корінних народів України та проведення моніторингу додержання мовних прав таких соціальних груп відповідно до міжнародних нормативно-правових стандартів, сприяння міжкультурній компетентності, взаємодії та порозумінню, інтеграції українського суспільства в умовах необхідності подолання наслідків російсько-української війни та наслідків політики російської насильницької асиміляції.

У цілому проведена трансформація законодавства у сфері національних меншин слід визнати такою, що відповідає висунутим Європейською комісією до України вимогам, а прийняття Державної ці-

¹ Положення про Державну службу України з етнополітики та свободи совісті : постановою Каб. Міністрів України від 21.08.2019 №812. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/812-2019-p>.

² Про схвалення Стратегії сприяння реалізації прав і можливостей осіб, які належать до ромської національної меншини, в українському суспільстві на період до 2030 року : розпорядж. Каб. Міністрів України від 28.07.2021 №866-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/866-2021-p>.

³ Про схвалення Стратегії розвитку кримськотатарської мови на 2022–2032 роки : розпорядж. Каб. Міністрів України від 23.02.2022 №224-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/224-2022-p>.

⁴ Концепція Державної цільової національно-культурної програми «Єдність у розмаїтті» на період до 2034 року : схвалена розпорядж. Каб. Міністрів України від 12.05.2023 №429-р. URL: <https://www.kmu.gov.ua/news/uriad-skhvalyv-kontseptsiu-derzhavnoi-tsilovoi-natsionalno-kulturnoi-prohramy-iednist-u-rozmaitti-do-2034-roku>.

льової національно-культурної програми «Єдність у розмаїтті» на період до 2034 року та заходів з її реалізації – одними з першочергових завдань реформування цієї сфери публічного управління післявоєнної України.

3. Для забезпечення приведення законодавства про боротьбу з відмиванням грошей у відповідність до стандартів Групи з розробки фінансових заходів боротьби з відмиванням грошей (FATF) 11 травня 2023 р. Президент України схвалив Комплексний стратегічний план реформування органів правопорядку як частини сектору безпеки і оборони України на 2023–2027 роки (далі – КСП)¹, у преамбулі якого визнано потребу в комплексних всеохоплюючих змінах у системі органів правопорядку – від підготовки та добору високопрофесійних співробітників до забезпечення ефективності функціонування системи з урахуванням міжнародних стандартів, зокрема, підзвітності та прозорості.

Задля приведення у відповідність до стандартів, яких повинна досягти Україна на шляху до членства у ЄС, у КСП задекларовано усунення проблеми нечіткості розмежування компетенції, дублювання повноважень і функцій між усіма складовими правоохоронної системи: Міністерством внутрішніх справ України, Національною поліцією України, Державною прикордонною службою України, Державним бюро розслідувань, Бюро економічної безпеки України, Службою безпеки України, Державною митною службою України тощо.

У контексті нашого дослідження ключовими напрямами реформування системи органів правопорядку можна виокремити: 1) розмежування напрямів діяльності на основі виключної функціональної спрямованості задля забезпечення дієвості й ефективності (п. 1.1); 2) впровадження Урядом України трирічного Національного плану із запобігання (превенції) злочинності з утворенням міжвідомчої Координаційної ради (п. 2.3); 3) удосконалення внутрішньої структури та функцій, забезпечення раціональної побудови (п. 4.1) та чіткий розподіл повноважень, сфер відповідальності, створення ефективної системи взаємодії (п. 4.4) задля трансформації системи управління, орієнтованої на результат; 4) подальше впровадження в їхню діяльність інноваційних технологічних досягнень та ІТ-рішень (п. 5.1), розроблення і впровадження сервісів на Єдиному державному вебпорталі електронних послуг («Дія») (п. 5.4) задля комплексної цифрової трансформації.

Відповідно до вимог Європейської комісії КСП мав бути прийнятий у межах забезпечення приведення законодавства про боротьбу з відмиванням грошей до стандартів FATF, які становлять основу для

¹ Про Комплексний стратегічний план реформування органів правопорядку як частини сектору безпеки і оборони України на 2023–2027 роки: Указ Президента України від 11.05.2023 № 273/2023. URL: <https://www.president.gov.ua/documents/2732023-46733>.

скоординованої відповіді на загрози для цілісності фінансової системи та забезпечення її функціонування на належному рівні.

Підкреслюючи важливість співпраці України з FATF, зазначимо, що 24 лютого 2023 р. FATF призупинила членство рф у цьому органі через агресивну війну проти України: повномасштабне вторгнення було кваліфіковане організацією як порушення стандартів і принципів щодо сприяння безпеці, цілісності глобальної фінансової системи та зобов'язанням щодо міжнародного співробітництва¹.

Варто пригадати, що систему запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення в рамках документів ООН, міжнародних конвенцій, ратифікованих Україною, стандартів FATF і стандартів, рівнозначних тим, які були прийняті ЄС, було визнано обов'язковим елементом економічної безпеки сучасної держави².

Потрібно зважати на те, що Україна відповідно до п. 13 ст. 46 Конвенції Ради Європи про відмивання, пошук, арешт та конфіскацію доходів, одержаних злочинним шляхом, та про фінансування тероризму заявила, що органом, уповноваженим Україною на виконання функцій підрозділу фінансової розвідки в розумінні ст. 46 Конвенції, є центральний орган виконавчої влади з питань фінансового моніторингу України³ – Державна служба фінансового моніторингу України (Держфінмоніторинг).

Слід також зазначити, що в грудні 2019 р. з метою імплементації в законодавство України вимог Директиви (ЄС) 2015/849 Європейського Парламенту та Ради від 20 травня 2015 р. «Про запобігання використанню фінансової системи для відмивання грошей та фінансування тероризму» та Регламенту (ЄС) 2015/847 «Про інформацію, що супроводжує перекази», які обов'язкові для впровадження членами ЄС і країнами, які мають намір отримати в ньому членство, було оновлено закон про запобігання та протидію легалізації (відмиванню)⁴. Цим законом

¹ Заява FATF щодо Російської Федерації. FATF : офіц. вебсайт. URL: <https://www.fatf-gafi.org/en/publications/Fatfgeneral/fatf-statement-russian-federation.html>.

² Стратегія економічної безпеки України на період до 2025 року : затв. Указом Президента України від 11.08.2021 №347/2021. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/347/2021#n11>.

³ Про ратифікацію Конвенції Ради Європи про відмивання, пошук, арешт та конфіскацію доходів, одержаних злочинним шляхом, та про фінансування тероризму : Закон України від 07.11.2010 №2698-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2698-17>.

⁴ Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення : Закон України від 06.12.2019 №361-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/361-20>.

регламентовано як загальну співпрацю та координацію Держфінмоніторингу з органами виконавчої влади, Національним банком України, іншими державними органами, включеними до системи запобігання та протидії легалізації (відмиванню) (Мінфіном, Мін'юстом, НЦКПФР, Мінцифрою тощо), так і адресну взаємодію з правоохоронними органами, приміром, щодо замороження активів, пов'язаних із тероризмом і його фінансуванням та щодо зупинення фінансових операцій.

Уже після оновлення профільного закону Уряд України схвалив основні напрями розвитку системи запобігання та протидії легалізації (відмиванню) в Україні на період до 2023 р.¹, у яких установив необхідність приведення профільного законодавства у відповідність до стандартів FATF і підвищення ефективності системи фінансового моніторингу. У свою чергу в плані заходів з реалізації цих напрямів до 2023 р. було передбачено вдосконалення: 1) законодавства з питань регулювання обігу віртуальних активів в Україні його адаптацією до стандартів FATF; 2) наглядової діяльності суб'єктів державного фінансового моніторингу з урахуванням ризик-орієнтованого підходу під час перевірок суб'єктів первинного фінансового моніторингу й узагальнення інформації про виявлені схеми легалізації (відмивання) з урахуванням набутого у 2019–2023 рр. досвіду; 3) міжвідомчої координації та обміну інформацією між правоохоронними й іншими державними органами з питань, пов'язаних із протидією використанню неприбуткового сектору для легалізації (відмивання) та фінансування тероризму².

Реалізація таких заходів передбачає системну й злагоджену взаємодію Держфінмоніторингу з Національною поліцією, БЕБ, СБУ, ДБР, Державною прикордонною службою, Державною митною службою, Офісом Генерального прокурора, тобто з тими органами, які підлягають реформуванню відповідно до КСП. Більшість із заходів, що містяться в зазначеному плані заходів, є суголосними із заходами з реформування правоохоронних органів (застосування ризик-орієнтованого підходу, впровадження ІТ-рішень тощо) і мають виконуватися постійно.

При цьому Уряд України в Державній антикорупційній програмі на 2023–2025 роки визнає існування проблеми низької результативності узагальнених матеріалів, які Держфінмоніторинг надає НАБУ,

¹ Основні напрями розвитку системи запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення в Україні на період до 2023 року : затв. розпорядж. Каб. Міністрів України від 12.05.2021 № 435-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/435-2021-p#n10>.

² План заходів з реалізації Основних напрямів розвитку системи запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення в Україні на період до 2023 року : затв. розпорядж. Каб. Міністрів України від 12.05.2021 № 435-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/435-2021-p#n121>.

та необхідності здійснення обміну інформацією між цими органами в електронній формі, що зумовлює нагальну потребу в цифровізації цієї сфери¹.

Отже, КСП має застосовуватися і задля налагодження ефективної взаємодії та реформування Держфінмоніторингу з іншими органами правопорядку. За такою ж логікою потребує розширення КСП для вдосконалення діяльності Національного агентства України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів (АРМА)², яке забезпечує формування та реалізацію державної політики у сфері виявлення та розшуку активів, на які може бути накладено арешт у кримінальному провадженні чи у справі про визнання необґрунтованими активів, та їх стягнення в дохід держави.

АРМА було створено за аналогом установ із повернення та управління активами, які успішно функціонують у державах – членах ЄС відповідно до рішення Ради ЄС № 2007/845/ЖНА від 6 грудня 2007 р. й інших актів права ЄС, на виконання міжнародних зобов'язань України в рамках виконання Плану дій щодо лібералізації ЄС для нашої держави візового режиму та виконання обов'язкових рекомендації Організації економічного співробітництва та розвитку (ОЕСР): ЄС у моніторингових звітах від 8 травня 2015 р. та від 18 грудня 2015 р. щодо виконання цього плану доручив Україні утворити АРМА та зобов'язав забезпечити його інституційну та повну функціональну спроможність³.

Задля виконання зобов'язань із забезпечення інституційної та функціональної спроможності АРМА й виконання покладених на нього завдань урегульовано міжвідомчу взаємодію АРМА з НАБУ, ГПУ, СБУ, МВС, Мінфіном⁴, із ДБР⁵, із БЕБ⁶, з Офісом Генерального про-

¹ Державна антикорупційна програма на 2023–2025 роки : затв. постановою Каб. Міністрів України від 04.03.2023 № 220. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/220-2023-п#n32>.

² Про Національне агентство України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів : Закон України від 10.11.2015 № 772-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/772-19>.

³ Акти Європейського Союзу. АРМА : офіц. вебсайт. URL: <https://arma.gov.ua/pages/akty-eu>.

⁴ Про затвердження Порядку взаємодії при розгляді звернень органів, що здійснюють досудове розслідування, прокуратури та виконанні запитів іноземних держав щодо виявлення та розшуку активів : наказ АРМА, НАБУ, ГПУ, СБУ, МВС, Мінфіну від 20.10.2017 № 115/197-о/297/586/869/857. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1342-17>.

⁵ Про затвердження Порядку взаємодії АРМА і Державного бюро розслідувань щодо виявлення та розшуку активів : наказ АРМА і ДБР від 26.04.2021 № 151/262. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0642-21>.

⁶ Про затвердження Порядку взаємодії АРМА і Бюро економічної безпеки України щодо виявлення та розшуку активів : наказ АРМА і БЕБ від 22.02.2022 № 54/50. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0507-22>.

курора¹ тощо, а міжнародне співробітництво АРМА з аналогічними профільними інституціями ЄС забезпечено його участю, зокрема, у Платформі установ з повернення активів держав – членів ЄС і в Камденській міжвідомчій мережі з питань повернення активів (CARIN)², що посилює його завдяки двосторонньому та багатосторонньому співробітництву.

При цьому Уряд України в згаданій нами Державній антикорупційній програмі³ визнає проблем наявності в законодавстві прогалин і корупційних ризиків, що зумовлюють низьку результативність процесів передачі в управління АРМА, відсутності системної та оперативної співпраці та координації зусиль АРМА з Держфінмоніторингом, органами досудового розслідування та прокуратури, що уповільнює виявлення, розшук і убезпечення відповідних активів від приховування, і це зумовлює необхідність застосування КСП також і до АРМА.

Таким чином, оцінюючи КСП, можна дійти висновку про необхідність поширення його на низку інших органів, а невчасне корегування може призвести до заниження актуальної оцінки прогресу України у здійсненні євроінтеграційних реформ правоохоронної сфери ЄС, яку Європейська комісія надає в регулярному звіті. У цілому зазначені зауваження не можуть розглядатися як «нездоланні перешкоди» для прийняття України в ЄС після перемоги над агресором.

Іншою за змістом досягнутих домовленостей та похідним від них характером взаємодії відкривається євроатлантична інтеграція України. Для з'ясування перспектив у цьому векторі розвитку держави потрібно оцінити взаємні зобов'язання України та НАТО, що містяться в таких міжнародних договорах, як Хартія про особливе партнерство 1997 р.⁴, Декларація від 21 серпня 2009 р. про доповнення Хартії від 1997 р.⁵, Меморандуми про співробітництво в рамках програми

¹ Про затвердження Порядку взаємодії АРМА та Офісу Генерального прокурора щодо виявлення та розшуку активів в межах міжнародної правової допомоги при проведенні процесуальних дій : наказ АРМА та Офісу Ген. прокурора від 24.05.2022 № 75/81. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0582-22>.

² Співробітництво з Європейським Союзом. АРМА : офіц. вебсайт. URL: <https://arma.gov.ua/star>.

³ Державна антикорупційна програма на 2023–2025 роки : затв. постановою Каб. Міністрів України від 04.03.2023 № 220. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/220-2023-п#n32>.

⁴ Хартія про особливе партнерство між Україною та Організацією Північно-Атлантичного договору від 09.07.1997. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_002.

⁵ Декларація про доповнення Хартії про особливе партнерство між Організацією Північно-Атлантичного договору та Україною, підписаної 9 липня 1997 року. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/950_021.

НАТО «Партнерство заради миру» від 24 квітня 2015 р. (далі – Меморандум 2015 р.)¹ і від 17 січня 2022 р. (далі – Меморандум 2022 р.)².

Так, приміром, Хартією, власне, були передбачені подальше розширення та посилення співробітництва й розвиток «особливого та ефективного партнерства», яке передбачало вельми конкретні зобов'язання України щодо продовження військової реформи, зміцнення демократичного й цивільного контролю над збройними силами та підвищення їх оперативно-технічної сумісності зі збройними силами НАТО і країн-партнерів, якому відповідало зобов'язання НАТО лише підтримувати зусилля України в цих галузях (п. 3 Хартії).

Натомість політичні питання та питання розвитку євроатлантичної безпеки, зокрема безпеки України, передбачалося вирішувати лише шляхом проведення консультацій (п. 6 Хартії), а єдиною максимально можливою організаційно-правовою перспективою розвитку такого співробітництва визначалося не членство України в НАТО, а лише участь у Комісії «Україна – НАТО», утвореної для періодичних (не рідше 2 разів на рік) зустрічей представників обох сторін для загальної оцінки поточного стану взаємовідносин і розроблення пропозицій щодо їх покращення (п. 12 Хартії) або створення кризового консультативного механізму в будь-якому випадку, коли Україна вбачатиме пряму загрозу своїй територіальній цілісності, політичній незалежності або безпеці (п. 15 Хартії).

Зусилля України, спрямовані на продовження оборонних реформ із концентрацією на ключових демократичних та інституційних перетвореннях, метою яких є членство в НАТО, було визнано Альянсом у Декларації від 21 серпня 2009 р. про доповнення Хартії від 9 липня 1997 р. без узгодження плану конкретних дій, виконання яких дозволяло б Україні розраховувати на таке членство, і без запровадження якихось додаткових, ніж у самій Хартії, дієвих механізмів партнерства заради безпеки України.

Відносини у форматі «особливого партнерства» між Україною і НАТО не були суттєво змінені і в подальшому: у Меморандумах 2015 і 2022 рр. сторони домовилися про зміцнення співробітництва шляхом взаємодії з метою покращення взаємосумісності між Збройними Силами України та збройними силами НАТО. В обох документах було ідентично визначено форми співробітництва України і НАТО: в короткостроковій пер-

¹ Меморандум про домовленість між Урядом України та Організацією НАТО із зв'язку та інформації, яка представлена в рамках програми НАТО «Партнерство заради миру» від 24.04.2015. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/950_030.

² Меморандум про домовленість між Урядом України та Організацією НАТО із зв'язку та інформації стосовно співробітництва в рамках програми НАТО «Партнерство заради миру» від 17.01.2022. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/950_001-22.

спективі – в напрямку комплексної цифрової трансформації в системі управління військами ЗСУ для впровадження правил НАТО щодо закупівель товарів і послуг (п. 3.1), а в середньостроковій перспективі – в напрямку визначення потреб України для покращення її спроможностей в оборонному, оперативному й логістичному плануванні (п. 3.2).

Спробою перевизначити формат «особливого партнерства» в напрямку повноправного членства в Альянсі могло б стати рішення про надання Україні статусу партнера з «розширеними можливостями»¹, але воно по суті не стало сигналом від Альянсу про перспективу набуття нашою державою членства в ньому.

Продовженням політики такого партнерства стало прийняття на Варшавському саміті НАТО 9 липня 2016 р. Програми комплексної допомоги Україні (ПКД)², метою якої було визначено сприяння зміцненню спроможності України гарантувати власну безпеку й запроваджувати в життя необхідні реформи відповідно до стандартів НАТО у сферах військового управління, управління оборонно-промисловим комплексом, кібербезпеки, контррозвідувальної діяльності та цивільного захисту.

Задля імплементації положень ПКД Міноборони України із залученням експертів НАТО упродовж 2017–2023 рр. здійснювало реформування за визначеними в ній напрямками:

1. Задля реорганізації та модернізації системи військового управління у Стратегічному оборонному бюлетені України від 2021 р. (далі – СОБ-21)³ було презентовано перспективну модель ЗСУ й інших складових сил оборони, яка включає Перспективну систему об'єднаного керівництва та військового управління (додаток №1 до СОБ-21) і ґрунтується на Основних принципах щодо організації системи управління (додаток №2 до СОБ-21).

Відповідно до СОБ-21 реорганізація та модернізація системи об'єднаного керівництва силами оборони та військового управління ЗСУ, прийнятих у збройних силах держав – членів НАТО, передбачає виконання завдання з перерозподілу повноважень між Головнокомандувачем (безпосереднє військове керівництво й загальне управління застосуванням ЗСУ) і Командувачем об'єднаних сил ЗСУ (безпосереднє застосування ЗСУ й інших складових сил оборони) задля посилення ролі останнього у визначенні напрямів розвитку військ (сил) з ура-

¹ Рішення Північноатлантичної ради від 12.06.2020 року про надання Україні статусу Партнера з розширеними можливостями (PO(2020)0187-AS1). URL: https://www.nato.int/cps/en/natohq/news_176327.htm?selectedLocale=uk.

² Програма комплексної допомоги Україні. URL: https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/pdf_2016_10/20161017_1610-compreh-ass-package-ukrain.pdf.

³ Стратегічний оборонний бюлетень України : затв. Указом Президента України від 17.09.2021 №473/2021. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/473/2021#n17>.

хуванням досвіду управління їх застосуванням. Звичайно, модернізації за такою перспективною схемою має передувати проведення ретельного оборонного огляду за весь час повномасштабного вторгнення, тобто з урахуванням практичного досвіду взаємодії між Головнокомандувачем і Командувачем об'єднаних сил щодо застосування ЗСУ й інших складових сил оборони. Нам уявляється, що здобутий органами військового управління ЗСУ практичний бойовий досвід командування всіма силами оборони дасть змогу після перемоги України за підтримки НАТО здійснити неупереджену ревізію військово-управлінських рішень, оцінити якість взаємодії у військовому керівництві, виявити переваги й недоліки реалізації повноважень за стандартами об'єднаного керівництва силами оборони з метою вдосконалення перспективної моделі ЗСУ в контексті завдання максимально ефективного розмежування повноважень між вищими посадовими особами військового керівництва ЗСУ.

2. Задля запровадження трансформації національної оборонної промисловості в контексті підвищення оперативної сумісності обладнання і військової техніки між Україною і НАТО в Стратегії розвитку оборонно-промислового комплексу (ОПК) України¹ саме в контексті загрози повномасштабної збройної агресії рф було визнано необхідність запровадження нової, інноваційної системи управління функціонуванням і розвитком ОПК і вдосконалення координації діяльності органів виконавчої влади, які віднесені до сектору безпеки і оборони.

На жаль, план заходів із реалізації Стратегії Уряд України до початку повномасштабної збройної агресії рф проти України не затвердив, що унеможливило її системну реалізацію. Отже, після перемоги в Україні має бути впровадження такого плану заходів, зокрема, із з'ясуванням доцільності утворення та забезпечення повноцінного функціонування цільового Державного фонду розвитку ОПК України та Агенції оборонних технологій.

3. Задля забезпечення належної реалізації Стратегії кібербезпеки України², зважаючи на попередній досвід, поточний стан кібербезпечового середовища на національному та міжнародному рівні, нові стратегічні документи ЄС і НАТО в цій сфері, оновлено її зміст, за яким європейську і євроатлантичну інтеграцію у сфері кібербезпеки було визначено одним із пріоритетів забезпечення кібербезпеки України,

¹ Стратегія розвитку оборонно-промислового комплексу України : затв. Указом Президента України від 20.08.2021 №372/2021. URL: <https://www.president.gov.ua/documents/3722021-39733>.

² Стратегія кібербезпеки України : затв. Указом Президента України від 26.08.2021 №447/2021. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/447/2021>.

а також впроваджено план її реалізації¹. Як один із заходів реалізації Стратегії в плані визначено участь України в доопрацюванні Другого додаткового протоколу до Конвенції Ради Європи про кіберзлочинність², забезпечення виконання якого було покладено лише на Міністерство закордонних справ України, що не повною мірою відповідає закону України про її ратифікацію³.

Відповідно до зазначеного закону в Україні органами, що забезпечують екстрадицію та є відповідальними за взаємну правову допомогу, було визначено Мін'юст (щодо запитів судів) і ГПУ (щодо запитів органів досудового слідства), а органом, що забезпечує функціонування контактної мережі невідкладної допомоги при розслідуванні кіберзлочинів, – МВС.

Зазначені міністерства відповідно до чинних положень, які регулюють їхню діяльність (п. 9 Положення про Мін'юст⁴ і п. 6 Положення про МВС⁵), та Офіс Генерального прокурора України відповідно до ст. 2 Закону України «Про прокуратуру»⁶ здійснюють у межах компетенції дотримання і виконання міжнародних договорів України, а Мін'юст готує пропозиції щодо приведення законодавства України у відповідність із принципами та стандартами Ради Європи, інтеграції його в систему міжнародного права, координує роботу міністерств та інших центральних органів виконавчої влади із зазначених питань (п. 86 Положення про Мін'юст).

За таких обставин уявляється доречним залучення Офісу Генерального прокурора, Мін'юсту й МВС до спільного з МЗС доопрацювання Другого додаткового протоколу до Конвенції про кіберзлочинність як одного із заходів реалізації Стратегії кібербезпеки України.

4. Задля забезпечення повноцінного реформування СБУ насамперед підлягає аналізу проєкт закону № 3196-д про внесення змін до Закону

¹ План реалізації Стратегії кібербезпеки України : схвалений рішенням РНБО України від 30.12.2021, введ. в дію Указом Президента України від 01.02.2022 № 37/2022. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/n0087525-21>.

² Конвенція про кіберзлочинність від 23.11.2001. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_575.

³ Про ратифікацію Конвенції про кіберзлочинність : Закон України від 07.09.2005 № 2824-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2824-15>.

⁴ Положення про Міністерство юстиції України : затв. постановою Каб. Міністрів України від 02.07.2014 № 228. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/228-2014-p#n8>.

⁵ Положення про Міністерство внутрішніх справ України : затв. постановою Каб. Міністрів України від 28.10.2015 № 878. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/878-2015-p#n8>.

⁶ Про прокуратуру : Закон України від 14.10.2014 № 1697-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1697-18>.

України «Про Службу безпеки України»¹ щодо вдосконалення організаційно-правових засад її діяльності, який було прийнято в першому читанні ще 28 січня 2021 р. та включено до плану законопроектної роботи парламенту на 2023 р.²

Цей законопроект спрямований на підвищення інституційної спроможності СБУ із забезпечення державної безпеки та приведення законодавства України, що регулює її діяльність, у відповідність із сучасними викликами і загрозами державній безпеці України, яким вона має протидіяти. Звісно, в умовах воєнного стану реформування СБУ, яка є відповідно до ст. 5 Закону України «Про контррозвідувальну діяльність»³ спеціально уповноваженим органом державної влади у сфері контррозвідувальної діяльності та суб'єктом розвідувального співтовариства відповідно до ст. 4 Закону України «Про розвідку»⁴, уявляється недоречним через ризик розбалансування її роботи, але після перемоги такі зміни мають бути реалізовані.

Ідеться про проблему статусу СБУ як органу досудового слідства при одночасному його підпорядкуванні Президентові України, що встановлено ст. 1 чинного профільного закону. У згаданому законопроекті цей статус СБУ збережено, але таке положення певною мірою суперечить п. 7 ст. 116 Конституції України, за яким заходи щодо боротьби зі злочинністю, а отже, і досудове розслідування як невід'ємну складову такої боротьби, здійснює Уряд України.

На нашу думку, при прийнятті цього закону в другому читанні Верховній Раді України варто розв'язати багаторічну проблему розмежування компетенції правоохоронних органів і усунути дублювання повноважень у їх системі. Першим варіантом може бути збереження підпорядкування СБУ Президентові України, але позбавлення Служби статусу органу досудового слідства, тобто позбавлення чинних повноважень із розкриття кримінальних правопорушень проти миру й безпеки людства, тероризму й інших протиправних дій, які безпосередньо створюють загрозу життєво важливим інтересам України (ч. 2 ст. 2 профільного закону). Альтернативним варіантом є збереження повноважень СБУ з досудового слідства в деяких кримінальних провадженнях, але підпорядкування її Кабінету Міністрів України. Зазначимо,

¹ Про Службу безпеки України : Закон України від 25.03.1992 № 2229-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2229-12>.

² Про План законопроектної роботи Верховної Ради України на 2023 рік : постанова Верхов. Ради України від 07.02.2023 № 2910-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2910-IX>.

³ Про контррозвідувальну діяльність : Закон України від 26.12.2002 № 374-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/374-15>.

⁴ Про розвідку : Закон України від 17.09.2020 № 912-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/912-20>.

що за першим варіантом інституційно та функціонально організована наразі Служба зовнішньої розвідки України¹, яка відповідно до профільного закону як суто розвідувальний орган України функціонує як окремий державний орган, що не належить до системи органів виконавчої влади та здійснює свою діяльність під загальним керівництвом Президента України та демократичним цивільним контролем відповідно до Закону України «Про розвідку».

У будь-якому разі або одна, або інша законодавча конструкція стосовно реформування СБУ має бути втілена задля припинення одного з напрямів існування паралельної виконавчої влади, підпорядкованої Президентові України, що може стати вагомим аргументом післявоєнної України в перемовинах з Альянсом щодо умов членства в ньому.

5. Задля розвитку спроможності Державної служби України з надзвичайних ситуацій (ДСНС), її потенціалу в галузі захисту цивільного населення Уряд України прийняв Стратегію² її реформування, в межах якої було передбачено перехід від системи державного нагляду (контролю) у сфері пожежної та техногенної безпеки до системи запобігання виникненню надзвичайних ситуацій та профілактики пожеж на підставі ризик-орієнтованого підходу, удосконалення законодавства, запровадження децентралізації повноважень у сфері пожежної та техногенної безпеки, оптимізації ДСНС на всіх рівнях, реорганізації сил цивільного захисту тощо.

З метою поетапного впровадження реформи було передбачено, зокрема, поетапну імплементацію директив ЄС та інших міжнародних стандартів (зокрема, у протимінній діяльності задля підвищення спроможності ДСНС із гуманітарного розмінування) та покладення повноважень із забезпечення пожежної безпеки населених пунктів і територій на органи місцевого самоврядування (2017 р.), реорганізацію сил цивільного захисту ДСНС (2018 р.), оптимізацію структури ДСНС на центральному, регіональному, територіальному та об'єктовому рівні та ліквідацію підрозділів, що дублюють функції, зменшення кількості підрозділів, які виконують контролюючі функції (2019 і 2020 рр.).

Особливостями цієї Стратегії є те, що підготовку пропозицій щодо внесення змін до актів законодавства задля комплексного реформування всієї системи ДСНС було включено не в перший, що давало б поштовх усій реформі, а в третій, завершальний її етап, а також те, що передбачений механізм реалізації Стратегії виявився нечітким і неконкрет-

¹ Про Службу зовнішньої розвідки України : Закон України від 01.12.2005 №3160-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3160-15>.

² Стратегія реформування системи Державної служби України з надзвичайних ситуацій : затв. розпорядж. Каб. Міністрів України від 25.01.2017 №61-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/61-2017-p#n8>.

ним: у ньому не було встановлено конкретних доручень МВС¹ як органу, відповідальному за формування державної політики в цій сфері, розробити план заходів з реалізації Стратегії в часовому вимірі.

Зазначені особливості визначили декларативність змісту Стратегії та призвели до затвердження плану² заходів щодо реалізації Стратегії реформування системи ДСНС не міністром внутрішніх справ України, а самою ДСНС, яка б мала лише внести на розгляд міністра внутрішніх справ відповідні пропозиції, чим було не дотримано розмежування функції формування державної політики від функції її реалізації.

Через такий стан планування реалізації Стратегії стало можливим бессистемне і несвоєчасне реформування всієї системи цивільного захисту. Приміром, не було прийнято суміжну Стратегію реформування системи цивільного захисту, яка б дозволила своєчасно вдосконалити єдину державну систему цивільного захисту з урахуванням результатів реформування системи ДСНС, місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні задля уникнення дублювання повноважень у сфері цивільного захисту на регіональному й місцевому рівнях між органами виконавчої влади й органами місцевого самоврядування з урахуванням результатів реформи децентралізації.

Ілюстрацією наслідків непослідовності реформування ДСНС є також внесення змін у Кодекс цивільного захисту України з 2017 р. 22 законами, 9 з яких було прийнято парламентом України за останній рік, тобто під час дії воєнного стану. Зокрема, невиправдано затягнутим у часі стало прийняття законів щодо розмежування повноважень у сфері цивільного захисту між МВС, відповідальним за формування державної політики в цій сфері, і ДСНС, на яку покладено її реалізацію³, щодо уточнення повноважень суб'єктів забезпечення цивільного захисту й імплементації норм міжнародного гуманітарного права у сфері цивільного захисту⁴, щодо забезпечення вимог цивільного за-

¹ Положення про Міністерство внутрішніх справ України : затв. постановою Каб. Міністрів України від 28.10.2015 № 878. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/878-2015-п#n10>.

² Про затвердження Плану заходів щодо реалізації Стратегії реформування системи Державної служби України з надзвичайних ситуацій : наказ ДСНС України від 02.03.2017 № 132. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0132388-17>.

³ Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розмежування повноважень між центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері цивільного захисту, та центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері цивільного захисту : Закон України від 21.04.2022 № 2228-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/2228-20#n11>.

⁴ Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо уточнення повноважень суб'єктів забезпечення цивільного захисту та імплементації норм міжнародного гуманітарного права у сфері цивільного захисту : Закон України від 09.07.2022 № 2394-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/2394-20#n6>.

хисту під час планування та забудови територій покладанням на МВС і ДСНС додаткових повноважень у цій сфері тощо¹.

На нашу думку, вчасне й належне реформування всієї системи цивільного захисту дозволило б забезпечити вчасну інвентаризацію, реконструкцію діючих, створення та облаштування додаткових, належне утримання всіх наявних споруд фонду захисних споруд цивільного захисту, що суттєво зменшило б жертви серед мирного населення в районах агресивних бойових дій та зумовлені такими діями міграційні потоки.

За результатами проведеного аналізу виконання Програми комплексної допомоги НАТО Україні можна дійти висновку про те, що вона є фактично єдиним актуальним для України «дороговказом» із напрямів реформування публічного управління, у якому акцентовано на вдосконаленні національних оборонних і безпекових інституцій України.

Як бачимо, більшість основних вимог щодо вдосконалення публічного управління України як із боку ЄС, так і з боку НАТО стосується сектору безпеки і оборони, що пояснюється прагненням безпеки європейського континенту. При цьому завдання за визначеними в досліджених документах напрямками реформування публічного управління не є єдиними, що потребують належного виконання задля досягнення стратегічної мети європейської та євроатлантичної інтеграції України.

Так, приміром, у сфері безпеки залишається нереалізованою вимога до України щодо впровадження заходів із реалізації Стратегії інтегрованого управління кордонами², у якій повноправне членство в ЄС було поставлено в пряму залежність від готовності та спроможності до охорони зовнішніх кордонів ЄС у межах державного кордону України, тобто від готовності до охорони українсько-російської ділянки державного кордону в межах окремих районів Донецької та Луганської областей.

В умовах повномасштабного вторгнення рф в Україну та збільшення протяжності неконтрольованої ділянки державного кордону з рф таке завдання лише ускладнюється, що унеможливорює реалізацію заходів з інтегрованого управління кордонами та виключає прийняття України до ЄС. З іншого боку, досвід надання агресорові відсічі доводить актуальність перевизначення суб'єктів координації захисту

¹ Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо забезпечення вимог цивільного захисту під час планування та забудови територій : Закон України від 29.07.2022 № 2486-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/2486-20#n6>.

² Стратегія інтегрованого управління кордонами на період до 2025 року : схвалена розпорядж. Каб. Міністрів України від 24.07.2019 № 687-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/687-2019-p#n13>.

й охорони правового режиму державного кордону й інтегрованого управління ним як у мирний, так і у воєнний час: координацію діяльності всіх сил оборони, пов'язаної із захистом державного кордону України, має виконувати Генеральний штаб Збройних Сил України, а основне місце в інтегрованому управлінні кордонами – Держприкордонслужба, а не МВС України.

Налагодження Україною ефективного інтегрованого управління кордонами відповідає також інтересам НАТО в напрямку боротьби з контрабандою наркотиків і тероризмом у контексті декларування непорушності кордонів як одного з чинників стабільності та безпеки в Центрально-Східній Європі та на континенті в цілому (п. 15 Хартії про особливе партнерство 1997 р.), що прогнозовано визначає вимоги Альянсу в разі активізації перемовин щодо членства України в ньому. Отже, зазначена Стратегія та план заходів з її реалізації підлягають оновленню, а Закон України «Про Державну прикордонну службу України» – корегуванню в післявоєнний період.

Також реформування публічного управління у післявоєнній Україні в контексті євроінтеграційних і північноатлантичних напрямків безпосередньо пов'язане з «якістю» його кадрового забезпечення, у тому числі мовноспроможного до нових викликів часу. Насамперед ідеться про іншомовну (відносно офіційних мов Ради Європи та НАТО) спроможність публічних службовців, яка дає змогу усунути «мовний бар'єр» на шляху до європеїзації публічної служби, набуття вітчизняною моделлю публічної служби ознак європейської ідентичності. Рекомендація № R (2000) 6 Комітету міністрів Ради Європи державам-членам про статус публічних службовців у Європі¹, фіксує стандарти допуску особи до публічної служби, виокремлює і «мовний фільтр» у загальній конкурсній процедурі допуску особи до останньої, формує тим самим підґрунтя для ефективної професійної діяльності особи на посаді публічної служби в мультилінгвальному середовищі, що набуває особливої актуальності для України в період повоєнної відбудови.

Потреба практичної реалізації цільових програм як складових Плану повоєнної відбудови України, представленого Прем'єр-міністром України влітку 2022 р. в м. Лугано, Плану пріоритетних дій Уряду на 2023 рік, затвердженого розпорядженням Кабінету Міністрів України від 14 березня 2023 р. № 221-р², із безпосередньою вказівкою на різ-

¹ Рекомендація № R (2000) 6 Комітету міністрів Ради Європи державам-членам статус публічних службовців у Європі». URL: <https://minjust.gov.ua/files/genera/2022/02/02/20220202174542-88.docx>.

² План пріоритетних дій Уряду на 2023 рік : затв. розпорядж. Каб. Міністрів України від 14.03.2023 № 221-р. URL: <https://www.kmu.gov.ua/nras/prozatverdzhennia-planu-priorytetnykh-dii-uriadu-na-2023-rik-221r-140323>.

ні моделі відносин із «зовнішніми елементами» (наприклад, пп. 355, 356, 357 Плану), передбачає максимальне використання мовного (і насамперед іншомовного) ресурсу всього кадрового забезпечення публічної служби, а не лише державних службовців посад категорії «А», державних службовців органів дипломатичної служби й державних службовців, безпосередньо зайнятих питаннями євроінтеграційної та євроатлантичної інтеграції, а отже й пріоритезує проблематику іншомовної спроможності публічних (і насамперед державних) службовців у спектрі напрямків сучасної вітчизняної нормотворчості.

Водночас, незважаючи на актуальність та практичну значимість зазначеного питання, його практична реалізація вимагає ресурсних і насамперед часових витрат, а також комплексного підходу до перегляду правових засад регулювання відносин публічної служби в цілому і державної служби зокрема в аспекті впровадження одночасно кількох «іншомовних фільтрів» – під час допуску особи до служіння публічним інтересам (з'ясування її потенційної спроможності до сучасних викликів професійної діяльності) і під час формування її службової кар'єри (стосовно достатнього рівня такої спроможності особи для її ефективної професійної діяльності). Практичне вирішення відповідного питання вимагає поступовості дій з боку держави, створення для осіб, які претендують на посади державної служби, а в подальшому і для державних службовців під час їх професійної діяльності на посадах державної служби достатніх умов для набуття та вдосконалення іншомовних компетентностей, а це, у свою чергу, знову ж таки актуалізує питання додаткових витрат.

На порядку денному декілька актуальних питань: чи існує на сьогоднішній день достатньо підстав для обґрунтування доцільності підготовки та внесення відповідних змін до чинного законодавства України щодо рівня іншомовної підготовки особи як умови її допуску до державної служби й забезпечення тим самим ефективності її служіння публічним інтересам в Україні у повоєнний період в умовах реалізації євроінтеграційних і північноатлантичних прагнень нашої держави? Чи існують підстави для внесення змін до чинного службового законодавства в частині вдосконалення іншомовної підготовки державних службовців упродовж усього періоду служби, а отже й ефективного використання ними іноземної мови у своїй професійній діяльності? Чи існують підстави для нормативного закріплення багатомовності як цінності європейської моделі державної служби у вітчизняний аналог?

На ці запитання можна із впевненістю відповісти позитивно. Незважаючи на те, що як обов'язкову умову допуску особи на державну службу іншомовну спроможність (володіння іноземною мовою) перед-

бачено в чинному вітчизняному законодавстві лише для претендентів на посади державної служби категорії «А», професійна діяльність інших державних службовців у нових умовах крос-функціональності державної служби в цілому також вимагає наявності іншомовних компетентностей. З огляду на це шляхи вирішення всіх вищезазначених питань варто поділити на два умовні блоки: а) закріплення положень щодо вільного володіння іноземною мовою (принаймні однією) – офіційною мовою Ради Європи як обов'язкової умови допуску особи до державної служби; б) закріплення положень щодо іншомовної підготовки державної службовців, удосконалення їхньої іншомовної спроможності як необхідної умови їхньої професійної службової кар'єри, з упровадженням тим самим європейських правових стандартів стосовно кореспондуючого обов'язку державного службовця «вдосконалюватися мовно впродовж усього свого службового життя» й водночас гарантування особі державою створення для цього всіх необхідних умов, а також здійснення постійного контролю за рівнем такої спроможності особи¹.

Стосовно першого варто зосередити увагу на потребі внесення змін і доповнень до чинного законодавства в частині допуску особи до служби в цілому, а саме підтвердження претендентом на посаду державної служби наявності в нього компетентностей щодо вільного володіння іноземною мовою – офіційною мовою Ради Європи. Окрім документа, який підтверджує набуття презентантом іншомовних компетентностей, особа обов'язково має пройти текстове випробування на визначення рівня вільного володіння іноземною мовою – офіційною мовою Ради. Цілком прийнятною в даному випадку, зокрема й в аспекті мінімізації будь-яких витрат держави, можна вважати визначення рівня вільного володіння іноземною мовою за процедурою, яка вже впродовж тривалого часу використовується щодо претендентів на посади державної служби категорії «А», а тому її цілком можна було б поширити й на посади всіх інших категорій. Чи буде така вимога дискримінаційною, надмірною? Питання актуалізується з огляду на те, що Рекомендація № R (2000) 6 Комітету міністрів Ради Європи державам-членам про статус публічних службовців у Європі забороняє будь-які «штучні фільтри», «надмірні обмеження», і «додаткові вимоги можуть бути лише тоді, коли не суперечать закону». Навряд чи можна вважати «іншомов-

¹ Коломоєць Т. О. Вільне володіння англійською мовою як обов'язкова умова доступу особи до публічної служби в Україні у повоєнний період. *Правові засади організації та здійснення публічної влади* : зб. тез VI Міжнар. наук.-практ. конф., присвяч. 85-річчю від дня народж. д-ра юрид. наук, проф., акад.-засн. НАПрНУ, першого Голови Конституц. Суду України Л. П. Юзькова (м. Хмельницький, 31 берез. 2023 р.). Хмельницький : Хмельниц. ун-т упр. та права ім. Л. Юзькова, 2023. С. 234–236.

ний фільтр» для претендентів на посади державної служби в умовах нових викликів для професійного служіння особи публічним інтересам у період повоєнної відбудови України та реалізації євроінтеграційних і північноатлантичних векторів розвитку держави в цілому дискримінаційним, штучним, надмірним. Підтвердженням цього можуть слугувати, по-перше, те, що стандартами вищої освіти передбачено набуття особою іншомовних компетентностей як «загальних компетентностей» незалежно від галузі знань, спеціальності, спеціалізації, а по-друге, те, що для вступу на навчання для здобуття другого (магістерського) рівня вищої освіти особа має обов'язково скласти або ж єдиний вступний іспит з іноземної мови (ЄВІ), або ж мовний тест як складову єдиного фахового вступного випробування (ЄФВВ). Отже, отримання диплому про вищу освіту з необхідністю передбачає імператив щодо набуття особою іншомовних компетентностей. Претендуючи на посаду державної служби й публічну службу в цілому, особа має надати документ про вищу освіту (обов'язкова вимога), а отже й підтвердити свою іншомовну підготовку як її складову. Пропонується впровадження саме процедури тестування, а не, наприклад, складання іспиту за аналогією з екзаменом на визначення рівня володіння особою державною мовою для подальшого використання її в професійній діяльності. Акцент має бути зосереджений не стільки на визначенні рівня іншомовної спроможності особи в цілому, скільки на певній професійній спрямованості такої спроможності особи.

Стосовно ж другого питання можна зазначити, що вже в наявності маємо результати певних правотворчих процесів, які зорієнтовані на врегулювання відносин удосконалення рівня іншомовної спроможності державних службовців під час усього періоду перебування їх на службі. Насамперед варто згадати про постанову Кабінету Міністрів України від 30 грудня 2022 р. №1494 «Про внесення змін до Положення про систему професійного навчання державних службовців, голів місцевих державних адміністрацій, їх перших заступників та заступників, посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад», якою у відповідному Положенні в абзаці третьому п. 9 передбачено, що «зміст програм підвищення кваліфікації охоплює ... підвищення рівня володіння іноземною мовою, яка є офіційною мовою Ради Європи...», а в п. 17 цього ж акта доповнено, що вивчення або підвищення рівня володіння учасниками професійного навчання іноземною мовою, яка є офіційною мовою Ради Європи, іншими іноземними мовами, необхідними для їх професійної діяльності, може здійснюватися шляхом онлайн-навчання, навчання на освітніх веб-платформах, проходження курсів вивчення іноземної мови, тренінгів

та в інших формах самоосвіти, що підтверджується документом про кваліфікацію за результатами навчання, документом про рівень володіння іноземною мовою¹.

Для вирішення другого питання важливим є системний, комплексний підхід, організаційний, інституційний та ресурсний супровід держави, із гарантованими поліваріативними моделями її реагування залежно від результатів виконання державними службовцями своїх обов'язків. Державою вже сформовано достатньо умов для практичної реалізації прагнень державних службовців набути та вдосконалити рівень іншомовної спроможності в умовах сьогодення задля досягнення результату в найкоротші строки. Позитивно слід оцінити вже зроблені кроки держави стосовно ресурсного забезпечення вирішення другого питання. Так, зокрема, враховуючи позитивну практику реалізації проекту «Англійська мова для державних службовців» у 2012–2015 рр. із залученням більше 2 тис. державних службовців, у 2022 р. впроваджено проєкт Eng4PublicService як результат співпраці Національного агентства України з питань державної служби з освітньою організацією EF Language Learning Solution, який зорієнтований на безкоштовне вивчення (або ж удосконалення) державними службовцями англійської мови на платформі онлайн-школи EF English Live. Враховуючи запит держави на кадровий ресурс служби, спроможний працювати з актами міжнародного права, зокрема й без залучення перекладачів, що істотно мінімізує витрати держави й спрощує комунікацію з іноземними партнерами (так звані відносини з «іноземними елементами»), ініційовано посилену підготовку фахівців з юридичного перекладу (п. 4 доручення Прем'єр-міністра України від 31 грудня 2022 р. № 36340/0/11-22, доповідна записка державного секретаря Кабінету Міністрів України від 11 листопада 2022 р. № 156/09-55-28-22, лист МОН України від 12 січня 2023 р. № 1/484-23) з використанням наявних ресурсів закладів вищої освіти, наукових установ і всієї системи спеціалізованих суб'єктів підвищення кваліфікації державних службовців². Отже, другий напрямок сучасної вітчизняної нормотворчості цілком можна розглядати як такий, що зорієнтований на закріплення одночасно кількох стандартів європейської моделі державної служби – обов'язку державних службовців удосконалювати іншомов-

¹ Про внесення змін до Положення про систему професійного навчання державних службовців, голів місцевих державних адміністрацій, їх перших заступників та заступників, посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад : постанова Каб. Міністрів України від 30.12.2022 № 1494. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1494-2022-p>.

² Коломоєць Т. О., Кремова Д. С. Іншомовна спроможність державних службовців як обов'язкова умова реалізації пріоритетних дій Уряду України у період повоєнної відбудови держави (правовий аспект). *Юридичний науковий електронний журнал*. 2023. № 3. С 295–297. URL: https://www.lsej.org.ua/3_2023/68.pdf.

ну спроможність упродовж усього періоду своєї професійної діяльності, обов'язку держави гарантувати останнім створення всіх необхідних умов для виконання зазначеного обов'язку і здійснення постійного контролю за виконанням цього ж обов'язку, урахування його результатів під час щорічного оцінювання результатів професійної діяльності державних службовців із поліваріативністю можливих варіантів зовнішнього реагування.

Проведене дослідження дає нам змогу дійти до таких висновків:

1. Європейська та євроатлантична інтеграція України здійснюється на різних умовах, що визначає характер і зміст поточного співробітництва та, власне, його перспективи. Так, оцінюючи поточну ситуацію виконання завдань Європейської комісії, маємо визнати, що Україна після перемоги над державою-агресором має реальну середньострокову узгоджену перспективу членства в Європейському Союзі за умови виконання завдань, у тому числі, за виявленими напрямками вдосконалення публічного управління. Навпаки, НАТО, незважаючи на задекларовану політику «відкритих дверей», обмежила для нашої держави інституційну перспективу взаємодії лише «особливим і ефективним партнерством» і «партнерством із розширеними можливостями», але не допускаючи повноправне членство в ньому.

2. За проведеною ревізією вимог ЄС і напрямків співробітництва з НАТО найактуальнішими напрямками реформування публічного управління післявоєнної України є:

- переформатування Національної ради України з питань телебачення і радіомовлення відповідно до змін у законодавстві про медіа;

- удосконалення компетенції Державної служби України з етнополітики та свободи совісті, реалізація Державної цільової національно-культурної програми «Єдність у розмаїтті»;

- корегування комплексного стратегічного плану реформування органів правопорядку розширенням його застосування на Державну службу фінансового моніторингу України, Національне агентство України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів (АРМА), Службу безпеки України тощо;

- реформування системи управління оборонно-промисловим комплексом, упровадження Стратегії військово-технічного співробітництва України з іноземними державами;

- комплексне реформування Державної служби України з надзвичайних ситуацій, прийняття та реалізація Стратегії реформування системи цивільного захисту;

- удосконалення компетенції Державної прикордонної служби України перерозподілом повноважень із Генеральним штабом Збройних

Сил України – задля забезпечення координації діяльності всіх сил оборони із захисту державного кордону України; з Міністерством внутрішніх справ України – в інтегрованому управлінні кордонами, а також зміною профільного законодавства, оновленням і реалізацією Стратегії інтегрованого управління кордонами;

– удосконалення інституту державної служби впровадженням обов’язкової іншомовної спроможності.

Причому найпроблемнішими в контексті європейської інтеграції слід визнати напрямки реформування сфери запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та розповсюдження зброї масового знищення та сфери інтегрованого управління кордонами, а задля забезпечення євроатлантичної інтеграції – напрямки реформування сфери управління контррозвідувальною діяльністю, оборонно-промисловим комплексом і системою цивільного захисту.

3. Значущість реформування публічного управління у сфері медіа, національних меншин (спільнот) і правоохоронній полягає не лише в забезпеченні вступу в ЄС, а й у створенні базових правових передумов для реінтеграції до складу України після її перемоги всіх захоплених рф із 2014 р. українських територій, включно з територією півострова Крим. Такий погляд у подальшому актуалізуватиме перегляд статусу Криму як автономної республіки у складі України з одночасним упровадженням на всіх деокупованих територіях перехідних моделей публічного управління.

4. Прагнення європейської та євроатлантичної інтеграції нашої держави в післявоєнний період уявляється нам виправданим насамперед у національних інтересах із метою забезпечення повного й безумовного відновлення територіальної цілісності, державного суверенітету і відбудови національної економіки зруйнованої України за рахунок пошуку в державах ЄС та НАТО, арешту та передачі Україні закордонних активів держави-агресора та її публічних діячів, причетних до агресії.

5. Зважаючи на масштабність бойових дій, обсяги сил і засобів, забезпечення відсічі має бути в нагоді і для самої НАТО, яка раніше не мала практичного досвіду безпосередньої участі в такій повномасштабній війні на європейському континенті. Продовження співробітництва з НАТО за виявленими напрямками дасть Україні змогу після перемоги бути готовою або до конструктивного оперативного діалогу щодо членства в Альянсі, або до запровадження нового формату воєнно-політичного співробітництва з державами-членами НАТО, ключову роль у якому, в тому числі як фундатора, відіграватиме саме Україна,

на що буде зроблено акцент у разі проведення перемовин щодо зміни поточного формату співробітництва. Якісно новим механізмом індивідуальної безпеки України може стати впровадження моделі, в рамках якої наша держава за вдосконаленою за результатами ревізії військово-управлінського досвіду російсько-української війни індивідуальною партнерською процедурою співпраці як із НАТО, так і з окремими її державами-членами матиме право ініціювати обов'язкове проведення засідань Ради Альянсу та звернутися за допомогою до окремих його держав-членів, які виступатимуть гарантами надання військової, військово-технічної та гуманітарної допомоги, що уявляється більш привабливим порівняно з формально гарантованими, але складними в реалізації механізми колективної оборони, що потребують одноголосного прийняття рішень.

РОЗДІЛ 2

ГРОМАДЯНСЬКЕ СУСПІЛЬСТВО УКРАЇНИ В ПЕРІОД ВОЄННОГО СТАНУ

2.1. ЕКЗИСТЕНЦІЙНІ ВИКЛИКИ ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА

Суспільство є сукупністю способів організації і форм взаємодії людей при певній залежності їх одна від одної, і воно виступає історичною цілісністю як рід, плем'я, етнос, нація, народ.

Суспільство формується на зорі цивілізації приблизно 7–10 тис. років тому. Правда, є гіпотези про формування і загибель людських цивілізацій у проміжку часу більше мільйона років. Ми не будемо аналізувати допотопні цивілізації (11,5 тис. років тому), а лише ті, які доступні для аналізу в історичний і частково доісторичний період.

Сучасні історики, філософи та політологи припускаються помилок, пишучи чи говорячи про суспільство (та ще й посилаються на Платона й Аристотеля), часто ототожнюють його з державою. Але ж між виникненням суспільства й організацією держави іноді проходили тисячоліття. І щоб це підтвердити й осягнути, слід, керуючись принципом «все нове є давно забуте старе», звернутися до праці Ф. Енгельса «Походження сім'ї, приватної власності і держави» (звичайно, проігнорувавши класовий підхід автора). Робота має підзаголовок «У зв'язку з дослідженнями Льюїса Г. Моргана». Автор, не будучи апологетом Моргана, дає позитивну оцінку його праці, одночасно заторкує аналізом такі праці:

- «Стародавнє суспільство» Л. Г. Моргана;
- «Конспект книги Льюїса Г. Моргана “Стародавнє суспільство”» К. Маркса;
- «Дослідження первісної історії людства і виникнення цивілізації» Е. Б. Тейлора;
- «Материнське право. Дослідження гінекократії стародавнього світу на основі релігійної і правової природи» Й. Я. Бахофена;
- «Первинний шлюб» Дж. Ф. Мак-Ленана;
- «Нарис походження і розвитку сім'ї та власності» М. М. Ковалевського та ін.

Цікавим є те, що і вказані роботи, і праці Ф. Енгельса написані в другій половині ХІХ століття Пізніше інтерес до старожитностей, за винятком хіба що професорів історії з університетів, почав згасати. І вже з 20-х років ХХ століття ми зустрічаємо тільки коментарі до вка-

заних та інших книг або їх компіляції. Правда, були й оригінальні праці, як-от К. Поппера «Відкрите суспільство і його вороги», Б. Рассела «Перспективи індустріальної цивілізації» та «Історія західної філософії та її зв'язок із політичними і соціальними обставинами з ранніх часів до теперішніх днів», Дж. Кіна «Демократія і громадянське суспільство», О. О. Зінов'єва «На шляху до надсуспільства», О. О. Бондаря «Доктрина справедливого суспільства» і «Проект Україна. Побудова спрямованого суспільства».

Ф. Енгельс проаналізував утворення сім'ї, роду, фратрії та племені в американських індіанців, греків, римлян, германців. Але у зв'язку з антислов'янським наставленням (як і К. Маркса) проігнорував соціалізацію у слов'ян, яка дещо специфічна (хоч і близька до соціалізації у германців).

Для слов'ян характерною формою соціального об'єднання є община, яка хоч і має подібні до роду і фратрії риси, все ж докорінно від них відрізняється.

Подібними рисами із соціальними утвореннями, описаними Морганом, Тейлером і Енгельсом, є відсутність формального апарату влади, територіальна спільність, екзогамія і заборона кровозмішення. Водночас певні риси свідчать про достатню оригінальність общини як соціального утворення. Це:

- самовідтворення не лише в біологічному сенсі, але й у соціальному;
- особисті, нічим не опосередковані взаємини всередині общини та назовні;
- самозабезпечення на базі натурального господарства, поєднання індивідуальної і колективної праці, диференціація останньої залежно від статі та віку;
- єдина самоназва, самосвідомість, усвідомлення спільності, походження;
- єдина релігія, пошанування одного божества, єдині традиції і звичаї.

Община, особливо у східних слов'ян, проіснувала тисячоліття і «дожила» до ХХ століття як соціальне утворення у селянства. Спроба П. Столипіна, голови уряду в Російській імперії, ліквідувати общину й запровадити фермерство закінчилася крахом. Причин багато, й аналізувати їх недоцільно. Українська община серйозно відрізнялася від російського «мира», і вона зберігалася на всіх етнічних українських землях, незважаючи на те, що вони входили до складу різних, чужих імперій. (Синонімом назви української общини було поняття «громада».)

Термін «громада», або «община», трактується в українській науці як стійка, здатна до самовідтворення форма суспільної організації

людей, для якої характерні колективна власність на засоби виробництва, історично сформований тип, самоврядування, суспільна та ідеологічна єдність, як-от спільні збори, обряди, споруди, функції захисту, регулювання землекористування, виробничо-матеріальних відносин. Громади в праукраїнських племен наука віднаходить уже в VI столітті н. е. Їх диференціюють на види: великосімейна, територіально-великосімейна і територіальна. Кожна з них більшою чи меншою мірою характеризується патріархальними рисами. У ранньому середньоріччі (I–XI століття) основною формою незалежної громади виступає верв. А в XIV–XVI століттях важливою формою громади виступає волость, яка могла складатися як з окремих великих дворощ, так і їхніх об'єднань – сіл і селищ. У XVII–XVIII століттях формами територіальної громади були сільські громади та козацькі товариства¹. Попри те, що на початку XX століття столипінські реформи дали змогу тисячам українських селян виїхати на Далекий Схід (Зелений клин), Поволжя та Західний Сибір, в Україні залишалася громада як первинна адміністративно-територіальна одиниця до 30-х років XX століття. На «великій» Україні вона була знищена радянською владою під час колективізації, депортацій та голодомору, а на Західній Україні – приходом радянської влади.

Термін «громада» був дуже популярний в українській еліті. Українська інтелігенція створювала в другій половині XIX століття напівлегальні об'єднання культурницького і суспільно-політичного спрямування під назвою «Громада». Уже в 1859 р. такі громади існували в Полтаві, Києві, Харкові, Одесі, Чернігові, Санкт-Петербурзі, Єлисаветграді. У Львові студенти, гімназисти, семінаристи в 1861–1862 рр. зорганізували «Громаду». Пізніше її осередки були створені в Самборі, Тернополі, Дрогобичі, Бережанах, Станіславові. Термінами «громадський» називали українські часописи: політичний і літературний збірник «Громада», що виходив з 1878 р. завдяки зусиллям М. Драгоманова, С. Подолинського і М. Павлика в Женеві (Швейцарія), «Громадський друг» (1878 р., засновники І. Франко й М. Павлик), «Громадський голос» (виходив у Львові з 1895 р., редактори В. Будзуновський, І. Франко, М. Павлик, Л. Мартович та ін.); у Києві з 1906 р. виходила «Громадська думка», видавцями були В. Леонтович, Є. Чикаленко, С. Єфремов та ін., а у Владивостоці «Громадська думка» виходила з 1921 р., видавцем і редактором був Т. Ковтун.

Цікавим є питання про диференціацію суспільств (громад) в Україні. Уже вказувалось про так звану поземельну громаду чи общину.

¹ Гурбик А. О. Громада, община. *Енциклопедія історії України*. Київ : Наук. думка, 2004. Т. 2. С. 209.

При класовому і матеріально-діалектичному підході виділяється первіснообщинне, рабовласницьке, феодальне, капіталістичне і соціалістичне суспільство. За державно-політичним критерієм можуть визначатися суспільства українське, польське, французьке, німецьке, канадське, американське та ін. За епохами – аграрне, індустріальне, інформаційне (постіндустріальне) суспільства. Ще можна виділити суспільство традиційне, модерне і постмодерне, споживче, загального благоденства тощо.

Якщо ж не використовувати лінійної схеми в поясненні історії, то все одно суспільство (чи такі його форми, як громада чи община) передує державі. Самоорганізуючись і інтегруючись, суспільство піднімається по сходинках складності, вдосконалює зовнішні і внутрішні функції та доходить до потреби організувати політичну владу, яка буде здійснювати керівництво ним (суспільством), організує спільну діяльність соціальних груп і окремих людей, забезпечить задоволення загальносоціальних потреб, захист суспільства від внутрішньої дезінтеграції та від зовнішніх посягань (військових, економічних, торгових, територіальних тощо). За допомогою права (традицій, звичаїв), а відтак закону, моральних і релігійних норм держава робить свої веління загальнообов'язковими й такими, що можуть бути підтримані силою примусу. Для держави є характерними публічність, суверенітет, наявність апарату управління та примусу, збирання податків і платежів та ін.

Тобто, створивши державу, суспільство відходить на другий план, передавши державі значну частину функцій. Проте суспільство є тим, хто обмежує державу, перебуває до неї в «позитивній» опозиції, а коли держава (і ті особи, що її уособлюють) занадто підноситься, притісняє членів суспільства, діє не в їх (суспільства і його членів) інтересах, то суспільство може протестувати, вчиняти акти громадської непокори або повставати, ліквідувати державні органи, виганяти чи замінити правителів, змінювати право й інші соціальні норми.

Цікавим є питання про те, коли суспільство стає громадянським. У філософській, соціологічній і політологічній літературі часто недостатньо диференціюється громадянське суспільство і держава (починаючи виклад матеріалу про громадянське суспільство, одразу переходять до держави, зокрема правової) або виникнення громадянського суспільства пов'язується з капіталізмом, індустріалізмом, лібералізмом. Видається, що громадянське суспільство зароджується як нова якість суспільства при переході від первісності та доісторичності до історичності та державності. Іншими словами, громадянське суспільство (як якісна характеристика суспільства) з'являється на історичній авансцені 3–4 тис. років тому (а можливо, і раніше). Суспільство му-

сять дозріти, піднятися у своєму розвитку до громадянського і вже в такому стані творить державу. Між громадянським суспільством і державою впродовж історії складаються партнерські взаємини, взаємини протистояння, конфліктів чи навіть війни (у період усіх революцій). Історія є динамічним і змінним процесом. У ньому взаємини між громадянським суспільством і державою (як і все суще чи все в соціумі) мають етапи: творення, розвиток, апогей, занепад і крах. Громадянське суспільство існує впродовж історії завжди. Завдяки внутрішнім і зовнішнім обставинам та ролі держави громадянське суспільство може видозмінюватись і занепадати. Але воно не зникає ніколи. Навіть у періоди тотальної залежності членів громадянського суспільства, людей від держави, правителів, аристократів, олігархів, партократів громадянське суспільство не зникає (хоч може ледь жевріти), а при сприятливих і благополучних обставинах воно спалахує, відроджується, розвивається та бере участь в творенні «нової» держави, часом держави вищого типу. Хоча може мати місце і творення держави недемократичної, антигуманної, тоталітарної.

Ідеї громадянського суспільства знаходимо в описі й аналізі полісу Аристотеля, *societas civilis* Цицерона та в ідеях природного права. Про громадян, спільноту людей, протилежну державі (яка прагне підірвати функціонування громадянського суспільства і підноситися над ним), писав Н. Макіавеллі. На думку Т. Гоббса, громадянське суспільство виникає при переході від природного стану до впорядкованості, коли завдяки державі здобувається спокій і порядок. Дж. Локк застосував поняття «держава» і громадянське суспільство як синоніми.

У І. Канта ці два поняття теж розглядаються як синоніми. З переходом від Середньовіччя до Нового часу відновлюється активність і діяльність громадянського суспільства і на теоретичному рівні усвідомлення того, що між ним і державою є суттєва різниця. Г. В. Ф. Гегель у «Філософії права» довів принципову відмінність (поряд із взаємодією) громадянського суспільства і держави. Інтереси громадянського суспільства мають охоронятися державою через прийняття відповідного законодавства, діяльність суду й поліції. Філософ вважає, що без держави та її інституцій громадянське суспільство не може себе захистити і реалізувати свої функції. Думається, що правота мислителя тільки часткова. Історія насичена прикладами, коли громадянське суспільство саме захищає себе та ще й створює спеціальні структури й інституції (у тому числі і силові).

У період Нового й Новітнього часу, попри багатоманітні трактовки взаємин громадянського суспільства і держави, професор Вестмінстерського університету Дж. Кін виділяє три головні:

- демократичну,
- ліберальну і
- марксистську.

Демократичний полягає в підході до громадянського суспільства і держави без ностальгії до минулого. І звернення до нього включає забезпечення більшої демократії в теперішньому і майбутньому. Демократичний підхід базується на живій демократичній пам'яті та може нагадати нам про «вічні» проблеми політичного й соціального життя. Демократична теорія культивує живу пам'ять і згладжує протиріччя між «лівими» і «правими» підходами. Традиційно вважається, що «праві» проявляють ностальгію за минулим, а «ліві», спираючись на сучасне, з оптимізмом дивляться в майбутнє. Демократичний підхід переборює такі односторонні підходи. Громадянське суспільство і держава, їх взаємини бачаться в динаміці, взаємодії, історичній тягlostі та з перспективою розвитку в майбутньому. Історія ліберальної трактовки громадянського суспільства і держави від XVII століття і до XX століття полягає в намаганнях виправдати могутність і право, політичну владу і закон, обов'язки підданих і права громадян. Виділяються кілька видів розмежувань сфер держави і громадянського суспільства та встановлення меж легітимної діяльності держави. У першому варіанті держава розглядається як повне заперечення громадянського суспільства (Боден, Гоббс, Спіноза), у другому громадянське суспільство носить природний характер, держава не приходить йому на зміну, а зобов'язана захищати його та виступати знаряддям реалізації свободи та рівності (Пуфендорф, Кант, Фергюсон та ін.).

Третій варіант полягає в тому, що держава бачиться як неминуче зло, а громадянське суспільство – як безумовне благо. Держава – це ніщо інше як суспільна влада, делегована заради загальної користі громадянським суспільством. І чим досконаліше громадянське суспільство, тим більшою мірою воно саме управляє власними справами і тим менше можливостей залишає державі. Тут проглядається діада: «чим вільніше суспільство, тим простіша держава» чи «чим несвободніше суспільство, тим складніша держава» (Т. Пейн, Біорк).

За четвертим варіантом завдання держави полягає в тому, щоб охороняти громадянське суспільство, вивищуватись над ним і ставити йому межі. У громадянському суспільстві вбачається не природний стан свободи, а історичне облаштування морального життя, яке охоплює економіку, суспільні групи, інститути, які відповідальні за дотримання цивільних прав і соціальне забезпечення. Держава не є запереченням громадянського суспільства і не перебуває в стані постійної війни з ним, але і не є інструментом його вдосконалення. Вона (держава) ставить межі громадянському суспільству й охороняє його

незалежність із метою перетворення з «формальної спільноти» в «органічну реальність». Громадянське суспільство потребує інституційно відособленої суверенної держави й водночас створює для цього необхідні умови, а держава об'єднує частину громадянського суспільства у самовизначне ціле й тим самим піднімає моральне життя до всеохоплюючої, вищої єдності (Гегель).

У п'ятому варіанті домінують міркування, що нові форми втручання держави пригнічують громадянське суспільство. Вказується, що громадянське суспільство є самоорганізованою, гарантованою законом сферою, котра не перебуває в безпосередній залежності від держави. Остання (що характерно для епохи модерну) є «всенародно обраним деспотизмом». Важливими є питання, як зберегти тенденцію руху до рівності, як і які поставити перепони на шляху зловживання державною владою, як не допустити поглинання громадянського суспільства державою та позбавлення громадян їхніх прав і свобод (Джон Стюарт Мілл, Шарль Алексіс де Токвіль).

Марксистський підхід до громадянського суспільства полягає в тому, що громадянське суспільство виникає і відділяється від держави в епоху модерну (за марксизмом – у капіталістичній суспільно-економічній формації), і проблеми їх взаємозв'язку і взаємодії мають місце лише в рамках обмеженого історичного періоду. Сам термін «громадянське суспільство» означає історично установлене панування буржуазії над пролетаріатом, яке виразилося у «позаполітичні» відносини між капіталом і найманою працею. Тому громадянське суспільство не лише за змістом, але й за формою є буржуазним. Громадянське суспільство – це сфера товарного виробництва, забезпечена державою, з приватною власністю, скаженою ринковою конкуренцією і приватними інтересами.

Наведений марксистський підхід може бути спростованим. Марксизм розуміє громадянське суспільство в епоху модерну через призму політекономічних теоретичних конструкцій. Він зводить державу лиш до форми політичної організації буржуазії. При цьому тенденції розвитку держави, соціальна стратифікація, групові організації, конфлікти і напрями розвитку громадянського суспільства жорстко прив'язуються до логіки та протиріч способу виробництва – капіталістичної економіки. Ігноруються роль і значення інститутів громадянського суспільства – сім'ї, церкви, наукових, літературних об'єднань, громад тощо. Спрощено вважається, що їх роль, напрямки пов'язані з домінуючою владою «капіталізму». За марксизмом, усяка форма правління, усяка соціальна й політична несправедливість витікають з інституту приватної власності на засоби виробництва. Тому, щоб раз і назавжди покінчити з бідами і несправедливостями, треба

знищити до основ капіталістичний лад. Ще одне критичне зауваження щодо марксистського тлумачення розмежування громадянського суспільства і держави, яке, як і викладене вище, віддає жорстким редукціонізмом: випускається з уваги, що поява терміна «громадянське суспільство» датується набагато ранішим періодом, ніж поява й розквіт буржуазії, а саме – в класичній та середньовічній політичній думці. На початку епохи модерну розмежуванню громадянського суспільства й держави надавалось багато різних значень, які мали відношення до політичної проблеми – як і при яких обставинах можливий контроль над державною владою та її легітимацією¹. Узагальнюючи приведене вище, видається, що так звані демократичний підхід і марксистський мають певні огріхи. Неідеальним є і ліберальний підхід, але з урахуванням викликів сьогодишньої епохи та наших національних обставин він є нам найближчим.

Громадянське суспільство в Україні, попри наявність в ньому загальних характерних рис, має і певну специфіку. Як уже вказувалось вище, важливими інститутами громадянського суспільства стародавньої Русі-України були сім'я, громада (община), верв (як різновид громад у селах і містах), загальні народні збори (віча). Ці інститути в русичів-українців існували вже із VI століття н. е. Можливо, і раніше (і швидше за все, так і було), однак історична наука не дає нам про це відомостей. Чи можна стверджувати, що прихід на Русь варягів, який послужив бродильним матеріалом, привів до створення Давньоруської держави спочатку в Новгороді і пізніше в Києві? На наш погляд, варяги – ніякі не германці чи прашведи, а вихідці з балтійських слов'янських племен. Вони були прийняті русичами, оскільки ні мовних, ні релігійних, ні інших традицій і звичаїв у них не було. А чи було самоуправне суспільство на Русі до приходу варягів громадянським? З невеликими застереженнями слід на це запитання відповісти ствердно. Виходить, що з незапам'ятних часів (а не лише із VI століття) суспільство (громадянське) на Русі здійснювало функцію соціального управління на рівні громади, племені, міжплеменних утворень (останні – нехай навіть тимчасового характеру). Князі на Русі спочатку як керівники дружин, вожді військових ополчень при конфліктах і війнах з іншими племенами та народностями поступово ставали і суспільними лідерами, відтісняючи громадянське суспільство і його інститути. Але громадянське суспільство, особливо в кризових ситуаціях, проявляло себе, чи то міняючи князів, чи навіть повстаючи проти існуючої влади. Ми можемо виділити активність громадянського суспільства в період творення братств (XVI століття), боротьбу за церковну унію чи проти неї, у пері-

¹ Keane J. Democracy and Civil Society. London : University of Westminster Press, 1998. 260 p.

од низки повстань, починаючи від Северина Наливайка і до національно-визвольної революції під проводом Богдана Хмельницького, у періоди відновлення української держави та визвольних змагань 1917–1921 рр., національно-визвольної боротьби в 40–50-х роках ХХ століття, підйому дисидентського руху в 60–70-х роках, змагань за відновлення української держави в кінці 80-х – на початку 90-х років. У фундаментальному підручнику «Основи демократії» за загальною редакцією Антоніни Колодій, ця авторка стверджує, що процес «зростання» громадянського суспільства переважно спонтанний, а також що свідомі зусилля можуть бути спрямовані на сприяння його розвитку (очевидно, громадянського суспільства), але не на будівництво за певним раціональним планом¹. Попри безсумнівні заслуги авторки в реалізації канадсько-українського проекту, результатом якого і був вихід цієї фундаментальної праці, видається, що приведена теза викликає сумніви чи навіть заперечення. Застосування діалектичної методології (за Г. В. Ф. Гегелем) дає змогу у всякій події, явищі побачити її протилежність. Процес зростання громадянського суспільства в кінці 80-х років в Україні був і закономірний та неминучий з огляду на зовнішні фактори (поразка СРСР у третій світовій «холодній» війні), протистояння тоталітаризму та відродження незалежності і суверенітету держав Східної Європи та Балтії.

Внутрішні причини відновлення громадянського суспільства та його активності в Україні ніяк не спонтанні, не випадкові. Попри колосальні репресії проти українців, їх громадянського суспільства в ХХ столітті вони – і люди, і суспільство – постійно відроджувались, піднімались «на ноги» і ставали до боротьби. Так було в 20-ті роки і 40–50-ті роки (в основному на Західній Україні), так було в 60–70-ті роки та в кінці 80-х – початку 90-х років в Україні. Саме громадянське суспільство, його відроджені інститути (громадські об'єднання, такі рухи, як «Товариство Лева», «Студентське братство», «Товариство української мови», «Народний рух за перебудови») піднялися на боротьбу за визволення та творення незалежної, суверенної української держави. І цей процес тривав з врахуванням історичної перспективи дуже коротко – якихось 3–4 роки. І відродження, і підйом українського громадянського суспільства та творення ним національної держави попри рішучі дії – мітинги, «ланцюги», акції шахтарів, «революції на граніті» – були лише результатом того, що протягом усього ХХ століття проявлялося у свідомості української нації та в творенні нею громадянського суспільства. Наступний спалах активності громадянського суспільства мав місце в листопаді – грудні 2004 р., в період так званої «Помаранчевої

¹ Основи демократії : підручник / за заг. ред. А. Ф. Колодій. Львів : Астролябія, 2009. С. 146.

революції». Сотні тисяч (а можливо і мільйони людей) виступили на київському Майдані Незалежності та на майданах в інших містах з критикою тогочасної влади, що привело до її заміни більш демократичними силами. Наступний спалах активності мав місце під час Революції гідності у 2013–2014 рр. Громадянське суспільство, його інститути (партії, самодіяльні організації) підняли народ проти чинної влади, яка призупинила процес європейської інтеграції України, і змусили владців тікати з України. Перемоги на майданах, починаючи з «сидіння на граніті» і до майдану 2013–2014 рр., безспірно, дали позитивний ефект у поступі України до демократії, незалежності й інтеграції з Європою, хоч ці перемоги не були пізніше належно закріплені, не всі клятвені обіцянки політиків, яких майдани підняли на п'єдестал влади, були виконані. Наступний спалах активності громадянського суспільства проявився з весни 2014 р. і особливо з лютого 2022 р. у зв'язку з початком повномасштабної війни росії проти України. Показовим є те, що ці дії сусідньої держави були сприйняті як агресія, прагнення анексії українських територій, нав'язування Україні статусу васала та другорозрядного російського сателіта. Придумані ідеологами формули «руський мир» замість «Москва – III Рим», «росіяни, білоруси, українці – єдиний народ», «українців ніколи не було, немає і не буде», «українську державу створив помилково в нинішніх кордонах Ленін» і більшовики «росіян і російськомовних в Україні ущемляють і переслідують» і т. п., – ці «винаходи» російської пропаганди, на жаль, вплинули на населення рф, бо до 70% з них і досі підтримують агресію проти України. Але очікуваний росіянами ефект не мав місця в Україні. Лише незначний процент зденаціоналізованих «советских людей» в Україні, особливо на Донбасі, підтримав агресора. Український народ, який складається з людей різних національностей, у тому числі з етнічних росіян, став на захист суверенітету, незалежності та територіальної цілісності. Показовим є те, що першими, поки держава та її структури оговтувалися від віроломного нападу, анексії Криму та сепаратизму на Донбасі, виступили проти російської експансії багаті люди, часом не українського етнічного походження. І першим це зробив, за словами професора Володимира Сергійчука, дніпровський бізнесмен і промисловець Ігор Коломойський. За його гроші були створені добровільні батальйони, які першими разом із патріотичними національними військовими формуваннями виступили проти донецьких сепаратистів і зупинили посування їх на захід. Війна проти України спричинила важкі руйнування, масову еміграцію, біженство, порушення комунікацій та великі жертви серед військових і мирних жителів. Водночас ідеї незалежної, суверенної української держави, їх значення, прийняття свідомістю мільйонів людей стало

фактом. Народ сконсолідувався як ніколи до того, патріотизм став потребою та піднявся до небувалих висот. Українцями визнають себе і позиціонують такими мільйони. Немає ніяких проблем у взаєминах між представниками різних етносів, народностей і націй, знялося нерозуміння і деяке відчуження між європейцями та українцями. Такі позитивні зміни зумовлені тією трагічною ситуацією, в яку потрапили українці, та буттєвою суперпроблемою – бути чи не бути Україні та українцям.

Перед Україною, її державою, громадянським суспільством і кожним українцем постали надзвичайні, колосальні, екзистенційні виклики. Екзистенційність – від латинського *existentia* – існування. Екзистенціалізм – напрямок у сучасній філософії, започаткований під час і після Другої світової війни, для котрого характерна антропологічна орієнтація, а центральними проблемами є буття, сенс життя, індивідуальна свобода, відповідальність. Людське існування в історичному сенсі виражається згідно з постулатами екзистенціалізму в тому, що воно завжди знаходить себе у певній ситуації. Індивід як мисляча і страждуща істота є «закинутою» в світ речей та інших людей, у світ байдужий і ворожий, неосягнутий у своїй скритності та який прагне придавити індивідуальність, зробити її частиною загального безособового буття. Водночас «існування» людини скеровує її прагнення вийти за встановлені чи наявні межі. Приналежність людини до певного стану, класу чи народу, наявність в індивіда тих чи інших біологічних, психологічних, генетичних і інших якостей – усе це є емпіричним початковим виразом екзистенції того, що вона є «буття-в-світі». Тимчасовість, «ситуативність» і історичність екзистенції є невід’ємними рисами її кінечності. Зародки екзистенціалізму віднаходяться в Стародавній Греції. Продовжуються ідеї екзистенціалізму в період Просвітництва. У Новий час екзистенційні ідеї, особливо як моральне ставлення до буття, віднаходимо в середині XIX століття у датського філософа Серена К’єркегора, дещо пізніше в німецького філософа Едмунда Гуссерля. До екзистенціалізму як філософської течії відносяться такі філософи, як М. Гайдеггер, К. Ясперс, Ж.-П. Сартр, А. Камю, Г. Марсель, М. Бубер, Н. Аббаньяно, Е. Пачі. Філософія екзистенціалізму базується на критиці раціоналізму, експансії, песимізму й тотальному розчаруванні під час і після Другої світової війни.

Екзистенціалізм протиставляє раціоналістичній позиції «*de jure*» позицію «*de facto*», де вбачається конкретна людина, а не набір абстракцій. Слід підкреслити, що сучасна українська юриспруденція і в теорії, і на практиці все менше бачить людину. І якщо в педагогіці і психології задомінував людиноцентризм, то в юриспруденції бачимо

певний відхід від нього. Попри акценти на індивіді, усвідомленні крихкості, конечності, тривоги за майбутнє, екзистенціалізм не ізолює людину від світу, соціуму і ставить питання не лише про його свободу (індивіда), а й про його відповідальність і обов'язки.

Онтологічні проблеми буття людини і соціуму в XXI столітті за-торкуються в книзі «Громадянське суспільство в епоху невизначенос-ті. Інституції управління та екзистенційні виклики», яка вийшла під редакцією Пола Чейні та Яка Ріс Джона, виданої в 2022 р.

Автори до екзистенційних викликів громадянському суспільству в XXI столітті відносять:

- революцію та brexit;
- жорстку економію;
- міграцію;
- зростаючий цифровий розрив;
- надання соціальної допомоги;
- пандемію COVID-19;
- загрозу мовам;
- загрозу культурі меншин¹.

Наведені екзистенційні виклики громадянському суспільству у XXI столітті мають свої прояви і щодо України та українського громадянського суспільства. Однак є і своя специфіка, пов'язана з історичним розвитком країни та агресивною війною росії проти України.

Екзистенційними викликами для громадянського суспільства в Україні є:

- національна ідентичність української нації;
- наявність української мови як окремої та особливої;
- наявність більш ніж тисячолітньої історії української держави та української нації;
- економічні проблеми, викликані внутрішніми та зовнішніми причинами;
- прояви недовіри до влади й вищих посадовців;
- результати пандемії COVID-19;
- масована еміграція з України;
- «внутрішні» та «зовнішні» біженці з України;
- війна росії проти України та її наслідки.

Національна ідентичність чи її заперечення російськими очільниками та тотальною російською пропагандою наносила впродовж трьох десятиліть непоправну шкоду суверенітету і незалежності України. російська історіографія спочатку реанімувала ідею «Москва – III Рим» і погодінську концепцію «колиски трьох братніх народів» із перекру-

¹ Civil Society in an Age of Uncertainty: Institutions, Governance and Existential Challenges / P. Chaney, J. Rees (Eds.). Bristol University Press, 2022. DOI: <https://doi.org/10.2307/ctv2z8617n>.

ченнями чи прямою фальсифікацією історії. Адже русичі-українці з'являються на авансцені історії вже у VI столітті, а так звані росіяни, чи, точніше, московити, з'являються в результаті міжплеменного синтезу тюркських, монгольських, угро-фінських племен на чолі із слов'янською елітою не раніше XIV століття в Заліссі, на Ростово-Суздальській землі. Напевно в Києва більше підстав вважати себе «III Римом», оскільки син Ярослава Мудрого Всеволод був одружений на дочці (чи племінниці) візантійського імператора Костянтина IX Мономаха Марії (Анні).

Українська нація формувалася протягом століть між Дністром і Дніпром з самоназвою «Русь», «русичі» та з назвою території, на якій вона інтегрувалась із племен полян, деревлян, дулібів, тиверців та ін. Цей процес тривав довго і вже в XVI–XVII століттях можна вести мову про єдиний руський (український) народ. Ще один факт: після татаро-монгольської навали північні землі Русі (чи її колонії) до 1480 р. були у васальній залежності від монгольських улусів і платили данину їх правителям. Центр же власне руських земель перемістився на Захід – у Галич і Львів, яким він залишався впродовж століття. Значна частина руських земель (Волинь, Полісся, Поділля, Київщина) ввійшли до складу Великого литовського князівства, яке за суттю було русько-литовським, оскільки литовські племена склали не більше чвертини населення цієї держави, а решта були русичі (теперішні українці і білоруси). Поширеною мовою була руська, як і законодавство (Литовські статuti 1529, 1566, 1588 рр. створені на базі «Руської правди»). З часів Люблінської унії 1569 р. між Польщею і Великим князівством на руські (українські) землі поширюється польський вплив.

Українська мова піддавалась гонінням у Російській імперії і в СРСР упродовж трьох останніх століть. При Петрі I була започаткована русифікація України. Катерина II в 1783 р. заборонила викладання українською мовою в Києво-Могилянській академії. В 1863 р. розпорядженням міністра внутрішніх справ Російської імперії П. Валуєва «призупинено» видання навчальної і релігійної літератури українською мовою. У цьому циркулярі стверджувалось, що «ніякої малоросійської (української. – *Авт.*) мови не було, немає і бути не може», і що це – російська мова, зіпсована поляками. В 1876 р. розпорядженням російського імператора Олександра II («освободителя») у м. Емс (Німеччина) виданий указ, спрямований проти української культури і мови. Заборонялось видання творів українською мовою, переклади на українську мову з інших мов, ввезення українських видань із-за кордону, сценічні вистави й публічні читання українською мовою, навіть тексти для нот. Навіть у початкових школах українська мова була заборонена.

У радянський період центральні московські правителі загравали з Українською РСР, оскільки на теренах колишньої Російської імперії українці чинили найбільш організований спротив більшовикам. Та й в Україні діяли в період визвольних змагань Українська комуністична партія та Українська соціально-революційна партія (боротьбистів), які потім приєдналися до КП(б)У. У листопаді 1919 р. з подачі українських більшовиків на VIII Всеукраїнській партконференції ухвалено рішення про те, що члени РКП(б) на території України повинні проводити право трудящих учитися і розмовляти в усіх установах рідною мовою. Нагадаємо, що це був період другої більшовицької окупації України. У квітні 1923 р. відбувся XII з'їзд РКП(б), який затвердив політику «коренізації» в союзних республіках, яка полягала в ширшому залученні в партійні і радянські органи представників корінних неросійських народів.

В Україні ця політика дістала назву «українізація». Так, в 1923 р. питома вага українців у державному апараті складала лише 35%. Основна маса службовців у наркоматах (міністерствах) складалася на 40% з євреїв, на 37% з росіян і на 14% з українців. У результаті українізації питома вага українців серед службовців у державному апараті зросла до 50%. Українізація передбачала запровадження української мови у партійному й державному апараті, у школах, технікумах, вищих навчальних закладах. Українізація тривала десятиріччя. За цей час вирости і професійно зростали десятки тисяч представників української інтелігенції. На початку 30-х років проти них почалися масові репресії та звинувачення в «ухильництві» та націоналізмі. Тисячі з них були знищені та вислані в концентраційні табори. Ще цей період називається «Розстріляним відродженням»¹. Московський більшовицький режим дав змогу піднятися і розвинутися українській духовній еліті, фактично виявив її, а потім знищив.

Нова відлига в Україні і нова хвиля українізації почалася після смерті Сталіна. У червні 1953 р. був звільнений з посади перший секретар ЦК КПУ Л. Мельников, звинувачений у русифікації вищої школи та дискримінації місцевих кадрів у Західній Україні. Вищим партійним керівництвом України вперше з 1917 р. став українець О. Кириченко. До партійної і радянської влади стали приходити українці. З 1956 р. було реабілітовано мільйони людей з України. Однак як перший, так і другий процес українізації тривав недовго. У листопаді 1958 р. ЦК КПРС опублікував тези про реформу освіти, серед яких були і такі, які містили положення про те, що батьки мають самі вибирати, якою мовою мають вчитися їхні діти. Ряд українських партійних і державних керівників вважали, що українська мова має залишатися обов'язковою для вивчення навіть у російських школах.

¹ Кульчицький С. В. Україна між двома війнами (1921–1939 рр.). Київ : Альтернативи, 1999. С. 102–120.

Проти виступила і громадськість республіки, провідні діячі культури, освіти, науки. Все ж в 1958 р. Верховна Рада СРСР прийняла новий шкільний закон, проігнорувавши вимоги громадськості союзних республік, у тому числі української.

Виступи української громадськості на чолі з інтелігенцією проти русифікації, яка насувалася, змусили навіть вищих партійних і державних керівників виступити на захист української мови. Зокрема, перший секретар ЦП КПУ П. Шелест висловлювався на захист української мови (правда, йому це пригадали в епоху «застою» та усунули від посади). У середині 60-х років сталося поширення української мови у вищій школі. З восьми університетів в Україні лиш один був повністю україномовний (Львівський), а один здебільшого україномовний (Київський). У 1965 р. Міністерство вищої і середньої освіти УРСР розіслало інструктивний лист із завданням перевести на українську мову навчання у вищих і середніх навчальних закладах. Вказівка Міністерства не виконувалась через саботаж у самих закладах та при сприянні цьому місцевої влади. З 1958 р. почало різко зменшуватися число шкіл з українською мовою навчання. У Донецьку (тоді Сталіно) у російських школах вчилася 98% учнів, Харкові 87%, Одесі 87%, Горлівці 91,3%. У Кримській області (майбутній автономній республіці) було лише три українські школи, де вчилася більше 600 учнів. Не кращий стан був з книговидаванням в 1963 р., лише 4,3% книг були україномовними¹.

Явний наступ на українство, українську мову й культуру призвів до всезростаючого дисидентського руху. У 60-х роках ХХ століття в Україні появилася значна кількість літераторів, вчених, митців, які своєю діяльністю і творами намагалися відроджувати українську мову, культуру, національну свідомість. Із 1963 р. почалися ідеологічні звинувачення в націоналізмі, а за цим – і судові репресії. Правда, на цей раз – без розстрілів.

Тож російська боротьба проти української мови – справа ненова. З перших років незалежності України російський офіціоз і проросійські сили в Україні, у тому числі суб'єкти громадянського суспільства – ліві політичні партії, стали боротися проти української мови як державної, вимагати двомовності, тобто, крім української, ще й російської державної мови (але чому лише російської, адже в Україні проживають ще й десятки інших національностей?). Боротьба проти української мови стала популістським інструментом у гібридній війні проти України. Але з переходом у «гарячу» фазу цієї війни стало зрозуміло, що справа не в мові, тим більше, що ніякого приниження інших мов в Україні немає. Справа у глобалістських амбіціях та імперіалістичних прагнен-

¹ Баран В. К., Даниленко В. М. Україна в умовах системної кризи (1946–1980 рр.). Київ : Альтернативи, 1999. С. 67–75, 131–134.

нях росії. Якісь наявні жорсткості у мовній сфері будуть у майбутньому усунені. Але сьогодні захисники України на фронті користуються і російською мовою, і ніхто в нас не робить із цього проблеми. Тож мовне питання – це не *casus belli* (привід для війни), а надумане, спекулятивне положення для виправдання агресії і війни.

Серед екзистенційних викликів для України важливе онтологічне значення має війна росії проти України та її наслідки.

Проблема цієї війни не сьогоднішня. Причини війни є глибинними і сягають у далеку історію. Війни між русичами (українцями) і попередниками московської народності тривають із XIII століття. Неодноразово вони спалахували тоді, коли русичі (українці) перебували у складі Великого князівства литовського. Хочемо нагадати, що українські козаки на чолі з П. Конашевичем-Сагайдачним брали участь у вгамуванні московської смуги на початку XVII століття. Після «воз'єднання» України з Московією в 1654 р. і до дій Івана Мазепи мали місце військові зіткнення і навіть війни з Московією.

Уже на початку XX століття в часи визвольних змагань, московські більшовики в 1918–1920 рр. тричі окупували Україну і один раз це зробили «білі» на чолі з А. Денікіним. Можна тільки подивуватися прозорливості В. Г. Короленка, який у листі до М. Горького стверджував, що російська демократичність закінчується там, де починається українське питання. Правий був Збігнев Бжезінський, який писав, що російська імперія без України не зможе відновитися. Тому що в неї не буде історичного, культурного, політичного закорінення, тому, що не буде спокійних, виважених, послідовних і терпеливих трудівників, якими є українці, тому, що не буде демократизму як бродильної субстанції в московському «плавильному котлі», у якому прагнули виплавити «єдиний советський народ» та ін. Московські правителі отруїли свідомість свого народу люттю, ненавистю, злобою до України і українців, сформували бар'єр, який не може подолати більшість населення росії, – те, що інші народи і нації не хочуть жити під московським диктатором, а прагнуть свободи і розвиватися вільно серед інших народів світу. Маючи величезні території, землі з найбільшими багатствами світу, ріки, озера й моря з колись найчистішою водою, знаменитою флорою і фауною, вони не можуть навести лад на цих територіях, і в менталітеті залишається одвічне номадівське – відібрати, пограбувати, вкрати, вбити, знищити. Інші народи, малочисельні на невеликих територіях, добилися процвітання, максимального благополуччя, свободи, справедливості. А правителі в Москві і надалі тримають свої народи в ярмі, несвободі й агресивній настанові проти інших народів.

Війна проти України рано чи пізно закінчиться. І український народ справиться із сучасними екзистенційними викликами і вийде із цієї трагічної ситуації оновленим, зінтегрованим і свободним.

2.2. ПОСИЛЕННЯ ВЗАЄМОДІЇ ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА ТА ДЕРЖАВИ: КОНСОЛІДАЦІЯ ПАТРІОТИЧНИХ СИЛ

Для дослідження процесу посилення взаємодії громадянського суспільства й держави шляхом консолідації патріотичних сил насамперед необхідно звернути увагу та дійти єдності (наскільки це загалом можливо в науці) щодо розуміння базових категорій цієї проблеми, а саме взаємодії, суспільства, громадянського суспільства, держави, консолідації та патріотичних сил, передусім у загальнотеоретичному та конституційно-правовому аспектах.

Термін «взаємодія» у сучасних словниках визначається як «взаємний зв'язок між предметами у дії, а також погоджена дія між ким-, чим-небудь»¹, а також як «вплив однієї реалії (тіла, елементарної частинки, біологічної істоти, людини, співтовариства) на іншу реалію, що змінює їх динамічну поведінку. Термін використовують у природознавстві та гуманітарних науках. У гуманітарних науках замість терміна “взаємодія” найчастіше використовується термін “інтерація”. Концепція інтерації – базис для соціального інтераціонізму. Ініціатори цього методологічного напрямку вивчають символічні аспекти соціальних взаємодій»².

У літературі зазначається, що «поняття “взаємодія” аналізується науковцями (філософами, психологами, педагогами, соціологами) як на макрорівні, так і на мікрорівні. Макрорівень соціальної взаємодії включає основні інститути суспільства: релігію, родину, громадські організації, освітні заклади та ін. На макрорівні – це великі суспільні структури. Поняття “взаємодія” у найбільш загальному значенні відображає загальну форму руху, вплив об'єктів один на одного. Для людини характерне прагнення до взаємодії з різними об'єктами навколишнього світу. Через взаємодію людина досягає природні й суспільні явища, закономірності, процеси, орієнтується в навколишній реальності, визначає способи свого мислення й поведінки, із цим поняттям зв'язана й потреба людини у спілкуванні, навчанні, освіті, власному розвитку. Взаємодія – одна з філософських категорій, що відображає процеси впливу різних об'єктів

¹ Словник української мови. Академічний тлумачний словник (1970–1980) : в 11 т. Т. 1. 1970. С. 346. URL: <http://sum.in.ua/s/vzajemodija> (дата звернення: 08.05.2023).

² Взаємодія / В. С. Лук'янець. *Енциклопедія Сучасної України* / редкол.: І. М. Дзюба, А. І. Жуковський, М. Г. Железняк та ін. ; НАН України, НТШ. Київ : Ін-т енцикл. дослідж. НАН України, 2005. URL: <https://esu.com.ua/article-33901> (дата звернення: 08.05.2023).

один на одного, їх взаємну зумовленість і зміну стану або взаємний перехід, а також породження одним об'єктом іншого; взаємодія являє собою вид безпосереднього або опосередкованого, зовнішнього або внутрішнього відношення, зв'язків. Властивості якогось конкретного об'єкта можуть бути пізнані тільки у взаємодії з іншими об'єктами»¹.

У сучасних гуманітарних джерелах також стверджують, що взаємодія – це процес безпосереднього чи опосередкованого впливу об'єктів (суб'єктів) один на одного, що породжує їх взаємні зумовленість і зв'язок. У взаємодії реалізується відношення людини до іншої людини як до суб'єкта, у якого є власний світ. Під взаємодією, крім того, розуміється не лише вплив людей одна на одну, а й безпосередня організація їхніх спільних дій, що дає змогу групі реалізувати спільну для її членів діяльність. Взаємодія людини з людиною в суспільстві – це також взаємодія їхніх внутрішніх світів: обмін думками, ідеями, образами, вплив на цілі та потреби, дія на оцінки іншого індивіда, його емоційний стан. Взаємодія є систематичним і постійним учиненням дій, спрямованих на те, щоб викликати відповідну реакцію з боку інших людей. Спільне життя і діяльність людей як у суспільстві, так і в організації, на відміну від індивідуального, має більш жорсткі обмеження будь-яких виявів активності чи пасивності. У процесі реальної взаємодії формуються також адекватні уявлення працівника про себе й інших людей. Взаємодія людей – провідний фактор у регуляції їхніх самооцінок і поведінки в суспільстві².

Аналізуючи попередньо викладене, можна стверджувати, що взаємодії властиві такі ознаки:

- взаємний зв'язок між предметами в дії;
- погодження дій між суб'єктами. Систематичне і постійне вчинення дій, спрямованих на те, щоб викликати відповідну реакцію з боку інших людей;
- вплив однієї реалії (тіла, елементарної частинки, біологічної істоти, людини, співтовариства) на іншу реалію, що змінює їхню динамічну поведінку;
- це зв'язок, який стосується основних інститутів суспільства – релігії, родини, громадських організацій, освітніх закладів тощо;

¹ Козубовська І., Розлуцька Г., Савко О. Взаємодія школи і родини у вихованні молодших школярів: вітчизняний і зарубіжний досвід : метод. рек. для бакалаврів і магістрів почат. освіти / ДВНЗ «Ужгород. нац. ун-т». Ужгород, 2021. С. 6, 7.

² Взаємодія і взаємовідносини людей в організації. Сутність, види та особливості взаємодії. URL: https://pidru4niki.com/16011013/menedzhment/vzayemodiya_vzayemovidnosini_lyudey_organizatsiyi_sutnist_vidi_osoblivosti_vzayemodiyi (дата звернення: 08.05.2023).

- прагнення людини до відносин із різними об'єктами навколишнього світу, потреба людини у спілкуванні, навчанні, освіті, власному розвитку;

- осягання природних і суспільних явищ, закономірностей, процесів, орієнтування у навколишній реальності, визначення способів свого мислення і поведінки;

- відображення процесів впливу різних об'єктів один на одного, їх взаємної зумовленості і зміни стану або взаємного переходу, а також породження одним об'єктом іншого;

- вид безпосереднього або опосередкованого, зовнішнього або внутрішнього впливу об'єктів (суб'єктів) один на одного, що породжує їх взаємну зумовленість і зв'язок;

- безпосередня організація спільних дій, що дає змогу групі реалізувати спільну для її членів діяльність;

- обмін думками, ідеями, образами, вплив на цілі та потреби, свідомість іншого індивіда, його емоційний стан і поведінку;

- формування адекватних уявлень людини про себе й інших людей; провідний фактор у регуляції їхніх самооцінок і поведінки в суспільстві.

Виходячи з викладеного, можна стверджувати, що взаємодія – це процес безпосереднього або опосередкованого впливу суб'єктів одного на одного, який породжує детермінантну зумовленість їхніх дій і взаємозв'язок між ними. Цей процес потребує активності та взаємної спрямованості дій тих людей, які беруть у ньому участь.

Якщо кожний учасник виступає як особистість, а не як об'єкт, взаємодія може відбутися на високому рівні морального спілкування. Особистість, спілкуючись, сподівається, що її вислухають, зрозуміють, відгукнуться на її почуття, дадуть відповідь на запитання. Для цього потрібні певні комунікативні, бажано гуманістичні, установки щодо інших людей. Без таких установок, відповідної мотивації взаємодія у спілкуванні може і не відбутися.

Існує багато видів взаємодії, а тому й декілька їх класифікацій. Одна з найвідоміших – поділ на кооперацію (співробітництво) і конкуренцію (суперництво). Загальнорозповсюдженою є класифікація, де основою виступає кількість суб'єктів, що спілкуються. Якщо суб'єктів двоє, то це взаємодія парна, якщо суб'єктів багато, то вони можуть взаємодіяти у групі (групова взаємодія), між групами (міжгрупова взаємодія) або суб'єкт може діяти з групою (суб'єктно-групова взаємодія).

Для будь-якого суспільства є характерною внутрішня та зовнішня взаємодія. Внутрішня має місце серед структурних суб'єктів, з яких складається суспільство (наприклад, націями, національними менши-

нами, корінними народами, соціальними й етнічними групами, територіальними громадами, політичними партіями, громадськими об'єднаннями, окремими громадянами), а зовнішня – між самими суспільствами, суспільствами та державами, суспільствами і міжнародними органами та організаціями тощо.

При цьому в гуманітарній науці стверджують, що суспільство – це сукупність людей, що знаходяться у взаємній залежності. Термін «суспільство» здебільшого застосовується до достатньо великого співтовариства – наприклад, до громадян національної держави. Бути людиною – означає впливати на інших людей і відчувати їх вплив, здійснювати вплив на суспільство і відчувати його вплив на собі¹.

У шеститомній «Юридичній енциклопедії» зазначається, що «СУСПІЛЬСТВО – у широкому розумінні відособлена від природи частина матеріального світу, що є формою життєдіяльності людей; сукупність відносин між людьми, що складаються у процесі їх спільної діяльності. Термін “суспільство” застосовується і у вузькому значенні з метою характеристики певного типу суспільства (первіснообщинне суспільство, рабовласницьке суспільство, феодальне суспільство тощо) або населення певної країни (українське суспільство) та ін.»².

Слід визнати, що в сучасній гуманітарній науці існують різні теорії суспільства – це, наприклад, громадянське, одержавлене, індустріальне, постіндустріальне, інформаційне, відкрите суспільство, – але для будь-якого з них характерним є наявність інтегративних зв'язків, взаємодії та взаємозалежності. Для будь-якого суспільства завжди властивим є щось спільне, яким можуть бути публічні та приватні інтереси, минуле, сучасне і майбутнє, сім'я, поділ праці, солідарність, мова, менталітет, соціальні регулятори, рівень розвитку продуктивних сил, держава і т. д. Зазначені інтегративні зв'язки, взаємодія та взаємозалежність об'єктивно існують між усіма інституціями суспільства – націями, національними меншинами, корінними народами, соціальними й етнічними групами, територіальними громадами, що об'єднані спільним проживанням, політичними партіями, громадськими об'єднаннями, окремими громадянами, і саме завдяки цим зв'язкам, взаємодії та взаємозалежності утворюється соціально-політична спільність – суспільство.

Беззаперечно, що одним із найбільш важливих завдань будь-якого цивілізованого, демократичного та прогресивного суспільства є формування громадянського суспільства як суспільства з розвиненими економічними, політичними, духовними й іншими відносинами і зв'язками,

¹ Оксфордская иллюстрированная энциклопедия : в 9 т. Т. 7 : Народы и культура : пер. с англ. М. : Инфра-М : Весь Мир, 2000. С. 183.

² Юридична енциклопедія : в 6 т. / редкол.: Ю. С. Шемшученко (голова) та ін. Київ : Укр. енцикл., 1998. Т. 5 : П–С. 2003. С. 728, 729.

яке взаємодіє з державою та функціонує на засадах демократії і права. Побудова громадянського суспільства є метою суспільного розвитку, засобом всебічного забезпечення інтересів, прав і свобод людини і громадянина¹. Упродовж цього громадянське суспільство також характеризується, як «... системи розвинутих економічних, політичних, духовних, ідеологічних відносин і зв'язків, а також незалежних від держави правових інститутів, які функціонують на засадах демократії і права, взаємодіють з державою, що дає можливість суб'єктам громадянського суспільства вільно самовиражатися в умовах існування рівних можливостей»².

Отже, громадянське суспільство характеризується розвиненістю та соціальною солідарністю, яка означає, що воно є єдиною спільнотою, яка організовано здатна захищати загальнонародні, колективні (групові) та індивідуальні інтереси своїх членів. Громадянське суспільство, окрім єдності інтересів, має також відрізнятися своєю приватною власністю, сформованою системою недержавних інституцій, здатних його захищати, а в разі необхідності – протистояти державі. Саме громадянське суспільство повинне бути спроможним формувати демократичну, соціальну й правову державу, адже остання з'являється лише в умовах існування громадянського суспільства. Поза його існуванням така держава є неможливою.

У той же час діалектика становлення громадянського суспільства свідчить, що воно засновується на засадах самовиникнення, самодостатності, саморегуляції та власного розвитку й завжди має намагатися обмежувати вплив держави на інститути та процеси, які в ньому відбуваються. Однак на початкових етапах його розвитку, в умовах, коли тільки починають формуватися його ознаки, принципи, інститути та структури, держава повинна сприяти їх становленню, у всякому іншому випадку громадянське суспільство буде формуватися довго й болісно.

При формуванні громадянського суспільства важливо, щоб політично ініціативні його лідери, партії, групи та прошарки утворили інститути громадянської самоорганізації та самоврядування, розвинули у його середовищі навички громадянської єдності та солідарності. Проте це зовсім не означає абсолютної однорідності, відсутності різних інтересів і прагнень у середовищі громадянського суспільства. Це насамперед вимагає вміння їх консолідувати, об'єднати для досягнення загальнонародних цілей. Упродовж цього є загальноновизнаною

¹ Юридична енциклопедія : в 6 т. / редкол.: Ю. С. Шемшученко (відп. ред.) та ін. Київ : Укр. енцикл., 1998. Т. 1 : А–Г. С. 646 ; Великий енциклопедичний юридичний словник / за ред. Ю. С. Шемшученка. Київ : Юрид. думка, 2007. С. 143.

² Філик Н. В. Державно-правові засади громадянського суспільства : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01. Київ, 2004. С. 9.

світовою закономірністю те, що уже сформоване громадянське суспільство здатне запроваджувати більш ефективні й економні механізми реалізації і власних, і державних функцій, особливо використовуючи свої власні, спочатку соціальні, а потім правові, регулятори.

Основоположник доктрини громадянського суспільства Г. Гегель вважав, що до його ознак слід віднести: приватну власність як матеріальну основу особистої свободи індивіда; безпосередньо особисту свободу, що обов'язково має бути забезпечена державно-правовим захистом; визнання прав, свобод, обов'язків і законних інтересів осіб і самої особи такими, статус яких має публічний характер завдяки єдності і обов'язковості для держави їхніх інтересів; всезагальну обізнаність у справах суспільства й держави, що має стабільний характер; високий рівень значущості і розвиненості громадської думки; принцип справедливості, який втілюється в праві і вимагає неухильного дотримання вимог законів; надзвичайну роль у вирішенні можливих конфліктів правосуддя, яке надійно захищає особисті й суспільні інтереси; достатню розвиненість правової основи суспільства, ефективність усіх видів правового регулювання; розвиток і вдосконалення найрізноманітніших видів корпорацій, під якими Г. Гегель розуміє політичні, економічні, культурні й інші громадські об'єднання¹.

В «Оксфордській ілюстрованій енциклопедії» зазначається, що громадянське суспільство – це термін, який на початку застосовувався до будь-якого політично організованого суспільства, а пізніше ним називали суспільні інститути та практику, що не були частиною офіційного апарату держави. Згідно з уявленнями Т. Гоббса та Дж. Локка, що висунули теорію суспільного договору, громадянське суспільство сформувалось тоді, коли люди зрозуміли необхідність укладення договору про об'єднання і погодились на визнання політичної влади. Сучасне використання терміна зобов'язане, головним чином, Г. Гегелю, який у «Філософії права» застосував його до економічного і соціального порядку, оснований на свободі конкуренції між людьми, приватній власності, ринковому товарообміні, корпоративних та інших добровільних об'єднаннях².

«Мала енциклопедія етнодержавознавства» не тільки формулює його розуміння, але й висвітлює його зв'язок із державою та національною сферою, розглядаючи «громадянське суспільство як механізм соціальної взаємодії, що складається зі сфери особистого (особливо родини), різноманітних об'єднань, суспільних рухів і публічної

¹ Гегель Г. В. Ф. Философия права : пер. с нем. / ред. и сост. Д. А Керимов и В. С. Нерсесянц ; авт. вступ. ст. и примеч. В. С. Нерсесянц. М. : Мысль, 1990. С. 227, 228.

² Оксфордская иллюстрированная энциклопедия : в 9 т. Т. 7 : Народы и культура : пер. с англ. М. : Инфра-М : Весь Мир, 2000. С. 62.

комунікації. Громадянське суспільство означає також вартості, відмінні від національних і від соціальних. Більше, ніж це роблять націоналізм чи соціалізм, воно – принаймні деякі його форми – цінує плюралізм, самообмеження і самоосмислення. Громадянське суспільство часто розуміють як місце соціальної дії, відносно автономної від держави»¹.

До більш сучасного й альтруїстичного розуміння громадянського суспільства можна віднести бачення його як «спільність вільних, рівноправних людей, кожній з яких держава забезпечує юридичні можливості бути власником, користуватися економічною свободою і надійним соціальним захистом, а також брати участь у політичному житті. Громадянське суспільство – це етносоціальний простір, в якому люди взаємно пов'язані і взаємодіють між собою як незалежні особистості, котрі володіють власністю, вільно розпоряджаються результатами своєї праці, є носіями політичних прав і свобод»².

В учбовій літературі громадянське суспільство розглядається як «сукупність сформованих на добровільних засадах громадських об'єднань (інституцій), які діють на засадах самоврядування і за посередництвом яких індивіди реалізують належні їм невід'ємні права і свободи»³.

Аналогічні або схожі визначення «громадянського суспільства» можна знайти і в інших доктринальних юридичних джерелах. Їх аналіз дає можливість стверджувати, що громадянське суспільство – це сфера спонтанного самовиявлення вільних індивідів і асоціацій громадян, що сформовані добровільно, яка захищена необхідними законами від прямого втручання і свавільної регламентації діяльності цих громадян з боку органів державної влади. Виходячи з теоретичних розробок ідеологів громадянського суспільства, а також практичного досвіду в країнах, де і в якому вигляді воно існує, можна виділити найбільш суттєві ознаки громадянського суспільства, такі як:

1) свобода й ініціативність особистості, що спрямовані на задоволення розумних потреб членів суспільства без шкоди для його загальних інтересів;

2) розвиток суспільних відносин відповідно до фундаментального принципу кантівської філософії, за яким людина завжди повинна розглядатися як мета і ніколи як засіб;

¹ Мала енциклопедія етнодержавознавства / НАН України, Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького ; редкол.: Ю. І. Римаренко (відп. ред.) та ін. Київ : Довіра : Генеза, 1996. С. 452.

² Сучасна правова енциклопедія / О. В. Зайчук, О. Л. Копиленко, Н. М. Оніщенко та ін. ; за заг. ред. О. В. Зайчука ; Ін-т законодавства Верхов. Ради України. Київ : Юрінком Інтер, 2010. С. 80.

³ Загальна теорія держави і права : підруч. для студентів юрид. вищ. навч. закл. / М. В. Цвік, О. В. Петришин, Л. В. Авраменко та ін. ; за ред. М. В. Цвіка, О. В. Петришина. Харків : Право, 2009. С. 470–473.

3) ліквідація відчуженості людини, несприйняття членами суспільства соціально-економічних реформ і перетворень, економічних і політичних структур та інститутів;

4) реальне забезпечення здійснення принципу рівних можливостей у політиці, економіці, духовній сфері життя суспільства;

5) постійний захист прав і свобод людини і громадянина, який зумовлює необхідність визнання незалежності громадянського суспільства щодо держави;

6) плюралізм усіх форм власності, серед яких приватна власність у її різних формах посідає домінуюче місце як основа ініціативної, творчої підприємницької та іншої господарської діяльності. Реальне і практичне визнання того факту, що тільки власник може бути дійсно вільною і незалежною щодо держави особою;

7) існування в абсолютній більшості так званого середнього прошарку, який здатний стати повноцінним виробником і споживачем і бути соціальною базою громадянського суспільства. Відсутність поляризації населення на надзвичайно заможних і дуже бідних;

8) плюралізм духовного життя суспільства, в основі якого визнання та реальне забезпечення гуманістичних і демократичних загальнолюдських цінностей;

9) офіційна заборона і практична відсутність із боку держави та інших соціальних суб'єктів жорстокої регламентації і будь-якого втручання в приватне життя членів суспільства;

10) існування і функціонування розвинутої соціальної структури, яка гарантує задоволення різноманітних інтересів різних груп і верств населення;

11) активна участь у всіх сферах суспільного життя недержавних самоврядних людських спільнот (сім'я, корпорація, господарські товариства, громадські організації, професійні, творчі, спортивні, етнічні, конфесійні та інші об'єднання);

12) розвиток ринкових відносин, у яких, відповідно до своєї сутності, беруть участь на рівних засадах суб'єкти всіх форм власності і видів господарської діяльності;

13) визнання і гарантування ідей верховенства Права, що відображається у його поділі на публічне і приватне, теорії розподілу права й закону та визнанні, що право може існувати поза своєю інституційною формою – законодавством. Магістральна орієнтація права на людину-трудівника і власника, на рівний правовий статус у сфері приватного права державних, громадських структур і окремого громадянина;

14) підпорядкованість громадянському суспільству демократичної, правової, соціальної держави, сутність соціальної спрямованості якої проявляється в тому, що держава, використовуючи всю гаму відповідних демократичних владно-управлінських засобів, забезпечує своїм

громадянам економічну й іншу безпеку, особисту свободу і суспільну злагоду.

Беручи до уваги все викладене, можна стверджувати, що громадянське суспільство – це об'єднання вільних індивідів і асоціацій громадян, що сформовані добровільно для забезпечення свободи та ініціативності особистості, прав, свобод і обов'язків людини і громадянина, задоволення інших загальних інтересів, яке завдяки приватній власності в економічній сфері, демократії в політичній, плюралізму в духовній, справедливості у правовій зумовлює існування в абсолютній більшості так званого середнього прошарку, який здатен підпорядкувати громадянському суспільству демократичну, правову, соціальну державу.

Аналіз наведеного дає підстави для висновку, що до структурних елементів громадянського суспільства слід відносити:

- приватну власність і підприємництво як його економічну основу;
- національну, і в тому числі екологічну, безпеку, визнаючи пріоритет останньої над економікою;
- сім'ю, яка є природним соціальним осередком громадянського суспільства;
- освіту, науку й культуру, які повинні мати переважно не державний, а суспільно-світський характер;
- громадські об'єднання як форму самовиявлення і самозахисту інтересів громадян;
- недержавні засоби масової інформації, що забезпечують свободу інформації, а також рівні права й можливості доступу до інформації;
- людину, народ, національні меншини, корінні народності, соціальні й етнічні прошарки;
- пряме народовладдя, основою якого є суверенна воля народу і яке може здійснюватися через референдуми, вибори, народну правотворчу ініціативу, всенародні і місцеві обговорення найважливіших питань державного і громадського життя та інші форми безпосередньої демократії;
- благодійні і релігійні організації;
- місцеве самоврядування за умови, що воно є незалежною відносно держави системою соціального управління, тощо.

Посилення взаємодії суспільства й держави можливе насамперед шляхом спільного формування громадянського суспільства та демократичної, соціальної і правової держави. При цьому є сенс наголосити, що громадянське суспільство повинне відігравати вирішальну роль у розбудові зазначених типів держави.

Принагідно зауважимо, що «... в юридичному сенсі держава – це універсальна політична, публічна та суверенна організація волода-

рювання, яка складається зі спеціально створених органів і установ, що володіють правом встановлення певного правопорядку, його підтримування та захисту, зокрема, за допомогою примусових засобів»¹. Водночас слід враховувати, що держава як територіальна організація влади, яка об'єднує населення на засадах громадянства, здійснюється «за посередництвом апарату управління шляхом ухвалення і реалізації законів та інших правових актів задля забезпечення функціонування та розвитку суспільства, захисту прав людини і громадянина»².

У наведених визначеннях особливо підкреслимо невід'ємне та природне право громадянського суспільства утворювати, змінювати, управляти, контролювати, реформувати та ліквідувати власну державу.

Безспірно, що громадянське суспільство не існує в бездержавному просторі, поза державою, воно повсякчасно відчуває на собі вплив держави. Держава насамперед здійснює організуючу функцію щодо громадянського суспільства, перетворюючи її в певний суспільний порядок у межах суспільства та самої держави, бажаний, здебільшого, самій державі. А держава зобов'язана представляти загальні інтереси громадянського суспільства, регулювати й охороняти суспільні відносини, забезпечувати розвиток суспільства в інтересах народу, забезпечувати можливість саморозвитку громадянського суспільства, нести відповідальність перед ним, виражати загальні інтереси більшості, враховувати інтереси меншості та максимально узгоджувати їх. У свою чергу громадянське суспільство зобов'язане забезпечувати розвиток своєї держави, захищати її суверенітет, територіальну цілісність, недоторканність, економічну, інформаційну та іншу безпеку.

Оцінюючи взаємодію між громадянським суспільством і державою, важливо врахувати, що саме суспільство наділене правом визначати, які рішення державної влади є справедливими, добровільно підкорюючись їм, що є основоположним чинником стабільної та процвітаючої держави. Тобто взаємовідносини між громадянським суспільством і державою мають мати договірний та стійкий характер.

Уже зазначалось, що цивілізоване громадянське суспільство має формувати демократичну, соціальну та правову державу. З приводу демократичної держави Україна важливо зазначити, що «демократизм держави передбачає створення в ній найсприятливіших умов для ши-

¹ Актуальні проблеми теорії держави і права. Ч. 1 : Актуальні проблеми теорії держави : навч. посіб. / С. М. Тимченко, С. К. Бостан, С. М. Легуша, Н. М. Пархоменко, Т. О. Пікуля, Н. В. Пронюк. Київ : КНТ, 2007. С. 99.

² Велика українська юридична енциклопедія : у 20 т. Харків : Право, 2016– . Т. 3 : Загальна теорія права / редкол.: О. В. Петришин (голова) та ін. ; Нац. акад. прав. наук України ; Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України ; Нац. юрид. ун-т ім. Ярослава Мудрого, 2017. С. 89.

рокої і реальної участі її громадян в управлінні справами держави й суспільства, забезпечення багатоманітності політичного і культурного життя»¹.

Упродовж цього соціальна держава – «... сучасний тип демократичної державності, який формується і розвивається в умовах відносно стабільної та розвиненої економіки і демократичної політичної системи. Термін “соціальна держава” акцентує на одній з важливих функцій держави – її активному впливі на соціальну сферу життєдіяльності суспільства, здатності здійснювати ефективну соціальну політику в інтересах найширших верств населення»². У цілому під соціальною державою «... пропонується розуміти державу, що активно реалізує широкомасштабну соціальну політику, сприяє здійсненню комплексу соціально-економічних, екологічних та культурних прав людини і громадянина в обсягах, що дозволяють втілити в життя конституційне визнання людини найвищою соціальною цінністю в суспільстві»³.

Під **правовою державою** розуміють «ідеальний тип держави, вся діяльність якої підпорядкована праву. Головне призначення правової держави – максимально повно забезпечити юридичними засобами охорону і захист прав людини і громадянина»⁴. Або пропонується розглядати її як «... особливий стан організації державної влади у громадянському суспільстві, що виникає за умов досягнення в ньому високого рівня правової культури його членів і передбачає реалізацію державою свого функціонального призначення на засадах верховенства права, поділу влади, визнання і реалізації прав і свобод людини і громадянина, а також взаємної відповідальності держави та особи»⁵.

Посилення взаємодії громадянського суспільства й держави можливе шляхом налагодження вигідного, систематичного та прогресивного міжнародного співробітництва й інтеграції. Адже повноцінне громадянське суспільство та правову державу, які є орієнтирами розвитку України відповідно до ст. 1 Основного Закону⁶, не можна по-

¹ Годованець, В. Ф., Головін, А. С. Конституційне право України : навч. посіб. Київ : Персонал, 2011. С. 63.

² Юридична енциклопедія : в 6 т. / редкол.: Ю .С. Шемшученко (голова) та ін. Київ : Укр. енцикл., 1998– . Т. 5 : П–С. 2003. С. 552.

³ Головащенко О. С. Соціальна та правова держава: питання співвідношення : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01. Харків, 2008. С. 4.

⁴ Юридична енциклопедія : в 6 т. / редкол.: Ю. С. Шемшученко (голова) та ін. Київ : Укр. енцикл., 1998– . Т. 5 : П–С. 2003. С. 36.

⁵ Головащенко О. С. Соціальна та правова держава: питання співвідношення : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01. Харків, 2008. С. 3.

⁶ Конституція України : Закон України від 28 черв. 1996 р. № 254к/96-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. №30. Ст. 141.

будувати без взаємодії з іншими державами, державними союзами, міжнародними органами та організаціями. Водночас необхідно вибрати найкращих суб'єктів для такої взаємодії, а також найбільш оптимальні шляхи здійснення цього процесу. Беззаперечно, абсолютно виправданою є інтеграція України до Європейського Союзу та Організації Північноатлантичного договору, що передбачене преамбулою, п. 5 частини першої ст. 85, частиною третьою ст. 102, п. 1¹ частини першої ст. 116 Конституції України¹.

Посилення взаємодії громадянського суспільства й держави можливе шляхом відпрацювання національної ідеї України як її інтегруючої ознаки. При цьому національна ідея – це об'єднуюче та зумовлене політичними інтересами переконання певної спільноти людей незалежно від їх етнічного походження щодо єдності своєї спільності на певній території (у межах кордонів) із певною державою, правом, культурою, традиціями, національною свідомістю, особливим менталітетом, характером, історичною пам'яттю, міфологією, мовою, економічно-господарським устроєм.

Таким чином, вкрай важливо Українському народу, суспільству, державі чітко сформулювати саму національну ідею. При цьому національною ідеєю можуть бути:

- ідея реалізації стратегічного курсу на набуття повноправного членства України в Європейському Союзі та в Організації Північноатлантичного договору;
- ідея величності Київської Русі – України – колиски східнослов'янських народів;
- ідея непідлеглості (власновладності, суверенітету), соборності (єдності Українського народу) і т. д.

Національна ідея може виражатися в різних формах, але головне, щоб вона була не тільки зрозумілою, об'єднуючою, сприйнятою, внутрішньо та зовнішньо об'єктивованою, а й щоб вона знаходила практичну реалізацію, особливо в діях органів публічної влади, насамперед стосовно сфери розбудови громадянського суспільства. Саме такою, об'єднуючою все суспільство, була, та й сьогодні є, скажімо, у США, загальна ідея «великого лібералізму», яка набула характеру загальнонаціонального кредо і характеризується визнанням невід'ємних прав людини, республіканізму, суспільного договору як основи публічної влади, розподілом влади, верховенством індивіда і громадянського суспільства. Стосовно України це означає єднання українського народу, подолання протиріч між громадянами, що проживають у західних і східних регіонах України, прихильниками різних

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

релігійних конфесій, представниками різноманітних політичних сил, соціальних прошарків, ідеологій тощо. Українці повинні усвідомити себе не натовпом, що змушений жити на певній географічній території, а народом, спільнотою громадян, яка прагне до формування національного ідеалу, що акумулює в собі найбільш значні, позитивні для суспільства інтереси, які склалися в суспільстві і сприймаються переважною більшістю населення як необхідні для його подальшого розвитку.

Посилення взаємодії громадянського суспільства й держави можливе шляхом консолідації патріотичних сил в Україні, особливо в сучасних умовах їх існування та функціонування.

Загалом «консолідація – це зміцнення, об'єднання, інтеграція, згуртування чого-небудь (осіб, груп, організацій, рухів та іншого)»¹.

У політологічній науці консолідацію розглядають як «третій (завершальний) етап переходу (транзиту) від одного типу політичного режиму до іншого. Це процес зміцнення нового політичного режиму засобом закріплення та формалізації (зокрема, у вигляді права) його правил гри за одночасного поширення серед суспільства позицій і поведінок, які відповідають логіці нового режиму, що призводить до стабільності та рутинізації діяльності основних інститутів цього режиму, а також виключає можливість самовільної зміни суті режиму частиною еліти і/або суспільства без згоди на те іншої (або інших) частини»².

Стосовно консолідації патріотичних сил як невід'ємної складової взаємодії громадянського суспільства й держави варто наголосити, що «патріотизм ... – це любов та відданість своїй батьківщині, прагнення своїми діями служити її інтересам, готовність іти на жертви в ім'я інтересів свого народу. Патріотизм виявляється в почутті гордості за матеріальні і духовні надбання свого народу, прагненні зберегти самобутність своєї культури, мови, традицій предків ... Патріоти мають багато моральних чеснот. Патріот – носій культури, мови, самобутності свого народу, своїх предків (без таких людей життя наших пращурів втратило б будь-який сенс!). Він, як правило, глибоко переконаний в доброму майбутньому свого народу; вольовий, принциповий, нетерпимий до несправедливості, рішучий, відважний. Без таких людей багато сучасних вільних народів залишались би поневоленими чи й винищеними. Відсутність почуття патріотизму нега-

¹ Консолідація. *Вікіцитати* : вебсайт. URL: <https://uk.wikiquote.org/wiki/Консолідація> (дата звернення: 08.05.2023).

² Політологія : навч. енциклопед. слов.-довід. для студентів ВНЗ I–IV рівнів акредитації / за наук. ред. Хоми Н. М. ; В. М. Денисенко, О. М. Сорба, Л. Я. Угрин та ін. Львів : «Новий Світ – 2000», 2014. С. 317.

тивно впливає на моральну культуру людини. Для таких людей характерна рабська психологія. Їм легко нав'язати мову чужинців, віру, перетворити в духовних рабів»¹.

Ґрунтуючись на цій тезі, можна стверджувати, що консолідація патріотичних сил буде сприяти посиленню взаємодії громадянського суспільства й держави засобом підвищення рівня солідарності, братерства, ставлення до незалежності як до вищої цінності, гарантування державного суверенітету, територіальної цілісності, інтенсифікації об'єднання суспільства у громадянське.

Достовірним виявом консолідації патріотичних сил, що сприяє посиленню взаємодії громадянського суспільства й держави, може вважатися добровільна участь громадян, громадських організацій, політичних партій, інших інститутів громадянського суспільства у територіальній самообороні й у волонтерському рухові на підтримку Сил оборони України. Їхня діяльність набула особливого суспільного резонансу і певною мірою стала символом народної єдності.

Саме на консолідацію патріотичних сил спрямований Указ Президента України «Про невідкладні заходи щодо консолідації українського суспільства» від 14 лютого 2022 р. № 53/2022, який серед іншого передбачає «... створення на основі діючих інформаційних ресурсів єдиної інформаційної платформи UAразом для забезпечення щоденного інформування населення про реальний стан безпекової ситуації, заходи, що вживаються для зміцнення обороноздатності держави, а також організацію належної інформаційно-роз'яснювальної роботи про діяльність державних органів з питань забезпечення безпеки громадян; прискорення створення і функціонування системи територіальної оборони, належного ресурсного забезпечення заходів із підготовки громадян до національного спротиву»².

Не викликає жодних сумнівів, що саме відповідно до зазначеної наукової доктрини повинна формуватися взаємодія громадянського суспільства та держави, насамперед шляхом консолідації всіх патріотичних сил.

¹ Тофтул М. Г. Сучасний словник з етики. Житомир : Вид-во ЖДУ ім. І. Франка, 2014. С. 295, 296.

² Про невідкладні заходи щодо консолідації українського суспільства : Указ Президента України від 14 лют. 2022 № 53/2022. *Офіційний вісник України*. 2022. № 16. Ст. 845.

2.3. ПРАВОВА РЕГЛАМЕНТАЦІЯ ВОЛОНТЕРСЬКОГО РУХУ ЯК ЕЛЕМЕНТА ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА

Алексіс де Токвіль, досліджуючи основи американської демократії, визначив рушійною силою всіх соціальних процесів організовану систему добровільних громадських об'єднань, де вільні і рівні особи акумулюють певну владу для досягнення соціальних цілей¹. Сьогодні таку систему активних громадян і громадських об'єднань прийнято називати громадянським суспільством.

Інституціоналізоване громадянське суспільство являє собою, на думку А. Колодій, розгалужену, багатоаспектну мережу різноманітних форм асоціативного життя, волевиявлення і формування громадської думки, забезпечених певною інфраструктурою й автономних стосовно держави². До інститутів громадянського суспільства здебільшого відносять політичні партії, громадські організації, громадянські рухи і громадських активістів, місцеве самоврядування та народ у цілому³. Разом із тим у системі громадянського суспільства, особливо в сучасних умовах, чільне місце посідає інститут волонтерства, який являє собою самоорганізацію свідомих і активних громадян, які об'єднують свої зусилля і ресурси в періоди, як правило, найбільших соціальних потрясінь з метою подолання наслідків політичних криз, воєн, голоду, пандемій тощо. На відміну від політичних партій та громадських організацій, діяльність яких може бути офіційно заборонена, активність громадян-добровольців визнається соціально корисною навіть владою в державах із недемократичними режимами, яка з користю для себе використовує різні форми безоплатної допомоги добровольців. У наш час волонтерство переросло в потужний суспільний рух, не обмежений кордонами однієї держави, оскільки завдяки досягненням науково-технічного прогресу люди можуть самоорганізовуватися у волонтерський рух не лише на місцевому чи загальнодержавному рівні, але й формувати та реалізовувати свої суспільно значимі ініціативи на міжнародному рівні.

¹ Токвіль А. де. Демократія в Америке : пер. с фр. / предисл. Г. Дж. Ласки. М. : Весь Мир, 2000. 560 с.

² Колодій А. Ф. На шляху до громадянського суспільства. *Теоретичні засади й соціокультурні передумови демократичної трансформації в Україні* : монографія. Львів : Червона калина, 2002. 272 с. URL: https://political-studies.com/wp-content/uploads/2010/01/Kolodiy_Na_Slyahu.pdf.

³ Колодій А. М., Тернавська В. М., Колодій О. А. Правотворчість українського народу як форма реалізації конституційно-правової політики держави. *Вісник Національної академії правових наук України*. 2023. Т. 30, № 1. С. 70.

Волонтерство як соціальне явище виникло досить давно. Характеризуючи генезу волонтерства, можна виокремити три важливі періоди у процесі становлення даного інституту та його подальшої інституціоналізації в міжнародному праві. Вважається, що виникнення волонтерства відбулося у військовій сфері. Так, у 1750-х роках у Європі активно проходила кампанія мобілізації цивільного населення на військову службу в період надзвичайного стану. Оскільки цивільні особи не одержували за це ніякої платні, мабуть, саме тому в більшості тлумачних словників термін «волонтер» (лат. *voluntaries, voluntas*) уживається в основному у значенні особи, яка добровільно вступила на військову службу¹. У подальшому поняття «волонтер» і «волонтерство» наповнюються дещо новим сенсом, а саме їх починають розуміти як діяльність, спрямовану на забезпечення першої медичної допомоги пораненим бійцям на добровільних засадах. Сталося це після кривавої битви під Сольферіно в 1859 р., коли пропозиція швейцарського підприємця і громадського діяча Жана Анрі Дюнану про необхідність створення незалежної організації – Червоного Хреста, яка б здійснювала таку діяльність, лягла в основу Женевської конвенції 1864 р.² І лише в останню чверть ХХ століття волонтерство стало сприйматися як різновид суспільно корисної діяльності, найчастіше безоплатної, що надається фізичними особами-добровольцями з особистої ініціативи або ж від недержавної некомерційної організації-об'єднання у сфері захисту довкілля, подолання наслідків техногенних катастроф, допомоги ВІЛ-інфікованим, бездомним, емігрантам та іншим соціально незахищеним групам. Американські вчені Л. М. Саломон і Х. К. Анхайер пояснили активізацію волонтерського руху серед цивільного населення зростанням самовизначеності особистості в умовах інформаційної революції та кризи держави³.

Волонтерський рух у рамках національних програм і програм Організації Об'єднаних Націй сприяє розвитку гуманітарної допомоги, технічного співробітництва, пропаганди прав людини, демократії та миру, раціонального використання ресурсів та охорони навколишнього середовища⁴. Найбільш потужними міжнародними неурядовими

¹ Snaan R. A., Handy F., Wadsworth M. Defining who is a volunteer: Conceptual and empirical considerations. *Nonprofit and voluntary sector quarterly*. 1996. Vol. 25, No. 3. P. 366.

² Bennett A. *The Geneva Convention: The Hidden Origins of the Red Cross*. History Press, 2006. 240 p.

³ Наведено за: Турчак О. В. Нормативно-правова база у сфері волонтерської діяльності. *Порівняльно-аналітичне право*. 2017. № 5. С. 52.

⁴ Волонтерський рух в Україні: тенденції розвитку / Вайнола Р. Х., Капська А. Й., Комарова Н. М. та ін. Київ : Академпрес, 1999. С. 6.

організаціями, діяльність яких спрямована на вирішення соціально-гуманітарних, соціокультурних, інформаційно-консультативних і екологічних питань на глобальному рівні, можна відзначити корпус Волонтерів Організації Об'єднаних Націй (UNV), Всесвітню громадянську службу (SCI), Альянс європейських волонтерських організацій (Alliance of European Voluntary Service Organisations), Координаційний комітет міжнародних волонтерських організацій під егідою ЮНЕСКО (Coordinating Committee for International Voluntary Service) та ін. Міжнародна асоціація волонтерських зусиль починаючи з 1970 р. проводить кожні два роки Всесвітню конференцію волонтерів, де вирішуються нагальні питання діяльності добровольців за різними напрямками волонтерської діяльності¹.

Визнаючи важливий внесок роботи волонтерів у соціально-економічний розвиток суспільства, Генеральна Асамблея Організації Об'єднаних Націй проголосила 5 грудня Міжнародним днем волонтерів у своїй резолюції № 40/212 від 17 грудня 1985 р.², а 2001 рік було проголошено Міжнародним роком волонтерів на підставі резолюції № 997/44 від 22 липня 1997 р.³

Сьогодні, говорячи про волонтерську діяльність, у літературі доволі часто її ототожнюють із благодійною діяльністю, вживаючи ці терміни як синонімічні. Як слушно зауважує Т. Лях, для кожного суспільства важливими є такі явища, як милосердя, благодійність, меценатство і волонтерство, які є дуже близькими за значенням, тому ототожнюються⁴. Однак західні дослідники наголошують, що волонтерство слід відмежовувати від суміжних понять, які також можна інтерпретувати як «благодійну пожертву», тобто добровільну передачу частини свого матеріального статку, що є формою альтруїзму. Тому Р. А. Кнаан та інші вчені більшість видів безоплатної діяльності не вважають волонтерством⁵. І. Новаковська зазначає, що волонтерство – це процес, який має на меті принести користь іншим людям

¹ Мазій І. В. Аналіз міжнародних документів у сфері волонтерського руху. *Інвестиції: практика та досвід*. 2018. № 8. С. 115.

² UNGA Resolution 40/212 : Adoption of 5 December as International Volunteer Day for Economic and Social Development (IVD). 17 December 1985. URL: <https://www.unv.org/sites/default/files/A%20RES%2040%20212.pdf> (дата звернення: 06.05.2023).

³ UNGA Resolution 52/17 : Declaration of 2001 as International Year of Volunteers. 20 November 1997. URL: <https://www.unv.org/sites/default/files/ARES52-17.pdf> (дата звернення: 06.05.2023).

⁴ Лях Т. Л. Волонтерство як суспільний феномен. *Проблеми педагогічних технологій*. 2004. Вип. № 3–4. С. 139, 140.

⁵ Снаан Р. А., Ханді Ф., Вадсворт М. Defining who is a volunteer: Conceptual and empirical considerations. *Nonprofit and voluntary sector quarterly*. 1996. Vol. 25, No. 3. P. 366.

із доброї волі та за бажанням, часто обслуговуючи особисті мотиви, потреби та цінності, без очікування будь-якої винагороди, тому волонтерство неможливе без емпатії та альтруїзму¹.

Існує велика кількість визначень поняття «волонтерство» як у вузькому, так і в широкому розумінні, сформованих на законодавчому й доктринальному рівнях. Так, одне з перших офіційних визначень цього поняття можна зустріти в Програмі щодо розвитку ініціатив приватного сектору Президента США Рональда Рейгана (President's Task Force on Private Sector Initiatives, 1982), який приділив окрему увагу волонтерству як ефективному допоміжному засобу вирішення низки важливих суспільно значимих питань, зазначивши, що «волонтерство – це добровільна віддача часу й талантів для надання послуг або виконання завдань без очікуваної прямої фінансової винагороди. Волонтерство включає участь громадян у безпосередньому наданні послуг іншим; групи ініціатив громадян; адвокацію справ, груп або окремих осіб; участь в управлінні як приватними, так і державними установами; самодопомогу та взаємодопомогу; широкий спектр неформальних заходів допомоги»².

На міжнародному рівні офіційне визначення поняття волонтерства, його зміст і принципи волонтерської діяльності закріплені в Загальній декларації волонтерів, прийнятій на XI Всесвітній конференції волонтерів 14 вересня 1990 р. в Парижі. У Декларації волонтерство визнається як добровільний вибір кожної людини, незалежно від статі і віку та інших особливостей, брати активну участь особисто або організовано в житті людських спільнот, що сприяє покращенню якості життя, особистому росту та поглибленню відчуття солідарності, а волонтерська діяльність розглядається як інструмент соціального, культурного, економічного й екологічного розвитку³.

У Загальній декларації про волонтерську діяльність, ухваленій на XVI Всесвітній конференції волонтерів у січні 2001 р. в Амстердамі, волонтерство визнається фундаментом громадянського суспільства, що втілює в життя найбільш шляхетні прагнення людства – прагнення миру, свободи, можливостей, безпеки та справедливості для всіх людей, де кожна людина має право вільно пропонувати свій час, талант

¹ Nowakowska I. Volunteerism in the last year as a moderator between empathy and altruistic social value orientation: an exploratory study *Current Issues in Personality Psychology*. 2022. Vol. 10, Issue 1. P. 11.

² Цит. за: Snaan R. A., Handy F., Wadsworth M. Defining who is a volunteer: Conceptual and empirical considerations. *Nonprofit and voluntary sector quarterly*. 1996. Vol. 25, No. 3. P. 366, 367.

³ Наведено за: Волонтерський рух в Україні: тенденції розвитку / Вайнола Р. Х., Капська А. Й., Комарова Н. М. та ін. Київ : Академпрес, 1999. С. 4.

і енергію іншим людям та їх спільнотам шляхом індивідуальних і колективних дій, без очікування фінансової винагороди¹. Декларація також містить заклик до всіх волонтерів, глав держав і національних урядів, бізнесу, преси, закладів освіти, релігійних і громадських організацій, а також Організації Об'єднаних Націй об'єднати свої зусилля як партнери для просування та підтримки ефективного волонтерства, доступного для всіх, як символу солідарності між усіма людьми та націями.

Організація Об'єднаних Націй у своїх Рекомендаціях на підтримку волонтерської діяльності 2001 р., адресованих національним урядам, визначила основні інструменти для всебічного сприяння розвитку волонтерської діяльності як у державному, так і в приватному секторах, застерігаючи при цьому про неможливість створення однієї універсальної моделі передового досвіду, оскільки те, що добре працює в одній країні, може не працювати в іншій внаслідок значної різниці між національними культурами та традиціями². При цьому національні уряди мають розуміти, що підтримка волонтерської діяльності не означає підтримки уряду, скорочення чисельності або заміщення оплачуваної роботи.

Серед інструментів заохочення громадян і організацій до волонтерської діяльності можна відзначити:

- прийняття відповідних політик на загальнодержавному рівні щодо організації державної підтримки розвитку волонтерських центрів на місцевому й загальнодержавному рівнях, включаючи питання інфраструктури, а також підготовки і навчання волонтерів за відповідними програмами і стандартами;

- популяризацію волонтерської діяльності за допомогою спеціальних програм, де визначаються суспільні послуги, а також схеми нагородження волонтерів;

- заохочення ЗМІ відігравати допоміжну роль у діяльності з підвищення обізнаності громадськості щодо волонтерської діяльності, відзначаючи економічну цінність для суспільства і держави волонтерської допомоги, враховуючи різні рівні участі жінок і чоловіків, молоді та літніх людей у різних сферах волонтерства;

¹ The Universal Declaration on Volunteering : Adopted by the international board of directors of IAVE – The International Association for Volunteer Effort at its 16th World Volunteer Conference, Amsterdam, The Netherlands, January 2001, the International Year of Volunteers. URL: <https://www.iave.org/iavewp/wp-content/uploads/2015/10/universal-delcaration-on-volunteering.pdf> (дата звернення: 06.05.2023).

² Recommendations on support for volunteering : UNGA Resolution 56/38. 21 May 2001. URL: <https://www.unv.org/sites/default/files/A%20RES%2056%2038.pdf> (дата звернення: 06.05.2023).

– впровадження в освітній процес спеціалізованих курсів з метою виховання у молоді почуття співчуття, альтруїзму та бажання допомагати безкорисно іншим людям, які потребують допомоги;

– прийняття відповідного законодавства, метою якого має бути заохочення громадян бути волонтерами, а також встановлення податкових пільг і субсидій для організацій, покриття та захист проти ризиків у певній сфері.

У системі законодавства більшості сучасних демократичних держав (зокрема Великобританії, ФРН, Хорватії, Чехії, Угорщині, Італії, Латвії, Литви, Люксембургу, Македонії, Польщі, Португалії, Румунії, Іспанії та ін.) є акти, які регулюють волонтерську діяльність¹. Звичайно, у кожній державі свої особливості правового регулювання волонтерства, що зумовлено державною політикою у сфері розвитку громадянського суспільства, однак у цілому держави, наприклад, Європейської співдружності застосовують схожі інструменти упорядкування волонтерської діяльності. Так, рамковий Закон Італії «Про волонтерство» 1991 р. визначає відмінність між волонтерською працею і соціально-трудовими відносинами; встановлює принципи і критерії, що регулюють відносини між державними установами і волонтерськими організаціями; передбачає права й обов'язки волонтерів, а також обов'язкове страхування волонтерськими організаціями здоров'я волонтера і відповідальність перед третіми особами². Законом Чехії «Про волонтерську службу» 2002 р. визначено, що волонтерська служба – це діяльність, яку волонтер здійснює у формі допомоги безробітним, соціально незахищеним, інвалідам, особам похилого віку, представникам національних меншин та іншим визначеним Законом категоріям осіб у вільний від роботи час; допомога в соціально-гуманітарній сфері, а також у сфері культури та захисту довкілля; допомога в реалізації програм розвитку і в рамках діяльності, проектів і програм міжнародних організацій та установ, у тому числі міжнародних неурядових організацій. Діяльність, пов'язана із задоволенням особистих інтересів, або якщо вона здійснюється в рамках підприємницької чи іншої прибуткової діяльності, або в рамках трудових відносин, або відносин щодо надання послуг чи відносин членства, не вважається волонтерською службою. При цьому волонтером є лише особа, яка пройшла відбір і навчання в акредитованих неурядових організаціях, здійснює волонтерську діяльність на підставі контракту за направленням цих

¹ Буздуган Я. Еволюція світового волонтерського руху. *Віче*. 2013. №13. URL: <https://veche.kiev.ua/journal/3716/> (дата звернення: 06.05.2023).

² Томіна В. Ю., Пашаєв А. З. Порівняльно-правовий аналіз вітчизняного та зарубіжного законодавства в питаннях волонтерської діяльності. *Південноукраїнський правничий часопис*. 2019. №2. С. 14, 15.

організацій як всередині країни, так і за кордоном. Усі інші особи не мають статус волонтера, а тому не захищаються цим законом¹.

В Україні виникнення і розвиток волонтерства тривалий час відбувалися дещо хаотично, без належної інституціоналізації, хоча провадження волонтерської діяльності почало здійснюватися ще на початку 1990-х років одночасно і в державному, і в приватному секторах. Пов'язано це було із запровадженням програми «Телефон довіри» і поступовим розгалуженням мережі центрів соціальних служб для молоді, а також активним створенням громадських організацій, які залучали до своєї діяльності добровольців². Помітну роль у питанні популяризації волонтерської діяльності відіграло представництво Корпусу миру (США) в Україні, чиї волонтери здійснювали просвітницьку діяльність за програмами економічного розвитку й навчання англійської мови³.

У 1990-х роках питання розвитку волонтерства стало одним із пріоритетних напрямів державної соціальної політики. При центрах соціальної служби для молоді було впроваджено систему навчання волонтерів у таких формах, як школа волонтерів, тематичні волонтерські курси, табір підготовки добровільних помічників, курси підвищення майстерності тощо. Підготовка волонтерів здійснювалася спеціалізовано, з урахуванням таких характеристик, як вік особи, рівень освіти, вид діяльності, що значно сприяло набуттю необхідних теоретичних знань і можливостей самореалізації для кожної окремої категорії волонтерів. Зокрема, для учнівської молоді діяльність у різних творчих об'єднаннях, школах лідерів, групах самопомогі тощо, створених при таких центрах, є хорошою можливістю для належної соціалізації та самоствердження в колі однолітків, проведення власного дозвілля з користю для себе і тих, хто потребує допомоги. Натомість для студентської молоді це можливість не тільки пройти навчальну практику, а й ознайомитися з новими методиками і технологіями соціальної роботи, набути необхідні практичні навички, які безпосередньо пов'язані з майбутньою професією, та можливість одержати перше робоче місце. Кваліфіковані фахівці (психологи, педагоги, соціальні педагоги, соціальні працівники, юристи, лікарі), які надають консультативну допомогу соціальним працівникам, іншим волонтерам або

¹ Zákon č. 198/2002 Sb. Zákon o dobrovolnické službě a o změně některých zákonů (zákon o dobrovolnické službě). URL: <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/2002-198> (дата звернення: 06.05.2023).

² Лях Т. Л. Волонтерство як суспільний феномен. *Проблеми педагогічних технологій*. 2004. Вип. №3–4. С. 143.

³ Томіна В. Ю., Пашаєв А. З. Порівняльно-правовий аналіз вітчизняного та зарубіжного законодавства в питаннях волонтерської діяльності. *Південноукраїнський правничий часопис*. 2019. №2. С. 13.

практично допомагають клієнтам соціальних служб у волонтерському русі, вмотивовані реалізацією особистих професійних можливостей. Високо мотивованими є волонтери, які є батьками проблемних дітей та підлітків (дітей з інвалідністю, неповнолітніх девіантної, адиктивної поведінки та ін.), які об'єднуються в групи самодопомоги. Батьки-волонтери, працюючи на перших порах у групах взаємодопомоги під керівництвом соціального працівника, поступово переходять до самостійної індивідуальної соціальної роботи з сиротами, інвалідами й іншими групами ризику чи колективної роботи, створюючи громадські організації¹.

Незважаючи на значний позитивний соціальний ефект волонтерства, діяльність волонтерів у сфері надання соціальних послуг тривалий час залишалася нелегалізованою. Закон України «Про соціальну роботу з дітьми та молоддю» від 21 червня 2001 р. №2558-III давав перше нормативне визначення поняття волонтерського руху як добровільної, добродійної, неприбуткової та вмотивованої діяльності, яка має суспільно корисний характер². Однак Закон не визнавав волонтерів як суб'єктів соціальної роботи з дітьми та молоддю, у ньому лише декларувалися сприяння розвитку і підтримка волонтерського руху як одного з-поміж багатьох інших основних напрямів державної політики у сфері соціальної роботи з дітьми та молоддю. І хоча Закон України «Про соціальні послуги» від 19 червня 2003 р. №966-IV наділив суб'єктів, які надають соціальні послуги, правом залучати на договірних засадах волонтерів для виконання певних видів соціальної роботи³, це не вирішувало всіх тих проблем, які мали місце в правовому житті нашого суспільства. Відсутність правового регулювання цього виду діяльності призвела до появи низки правопорушень як із боку тих, хто використовував працю волонтерів, так і з боку окремих волонтерів.

Першим актом, що визначив порядок провадження волонтерської діяльності, стало Положення про волонтерську діяльність у сфері надання соціальних послуг, затверджене постановою Кабінету Міністрів України від 10 грудня 2003 р. №1895⁴. У ньому волонтерську діяль-

¹ Волонтерський рух в Україні: тенденції розвитку / Вайнола Р. Х., Капська А. Й., Комарова Н. М. та ін. Київ : Академпрес, 1999. С. 9–17.

² Про соціальну роботу з дітьми та молоддю : Закон України від 21.06.2001 №2558-III, перша ред. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2558-14/ed20010621> (дата звернення: 06.05.2023).

³ Про соціальні послуги : Закон України від 19.06.2003 №966-IV, перша ред. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/966-15/ed20030619> (дата звернення: 06.05.2023).

⁴ Про затвердження Положення про волонтерську діяльність у сфері надання соціальних послуг : постанова Каб. Міністрів України від 10.12.2003 №1895. *Офіційний вісник України*. 2003. №51, т. 1. Ст. 2673.

ність було визначено як добровільну неприбуткову діяльність фізичних осіб – волонтерів, яка спрямована на надання допомоги особам, що перебувають у складних життєвих обставинах та потребують сторонньої допомоги, і сприяє самореалізації волонтера. Положення чітко визначало засади, на яких мала здійснюватися волонтерська діяльність, порядок надання волонтерської допомоги, її напрями і форми, а головне юридичні факти, які породжують правовідносини між волонтерами (волонтерськими організаціями) і соціальною службою, – укладення договору про співпрацю з надання соціальних послуг. У договорі про таку співпрацю, що укладався не менше ніж на 3 місяці, мали чітко визначатися права, обов'язки та відповідальність сторін, перелік соціальних послуг, які будуть надаватися.

З часом активний розвиток громадянського суспільства в Україні та євроінтеграційна політика держави спонукали поступове розширення меж волонтерської діяльності та залучення волонтерської допомоги для вирішення питань не лише в соціально-економічній, а й у гуманітарній та культурній сферах. Проте вирішення цього важливого питання мало бути вже на рівні закону, а не шляхом прийняття низки підзаконних актів. Однак прийнятий Верховною Радою України Закон України «Про волонтерський рух» від 23 лютого 2006 р. №3478-IV був заветований Президентом України. Річ у тім, що його норми суперечили основним положенням Загальної декларації про волонтерську діяльність 2001 р., встановлюючи монополію на волонтерську діяльність для громадських організацій, які прописали у своїх статутних документах волонтерство як основний вид діяльності, а також складний і жорсткий механізм державного регулювання у сфері волонтерського руху¹. Інституціоналізація волонтерства відбулася власне лише у 2011 р., коли було прийнято Закон України «Про волонтерську діяльність» від 19 квітня 2011 р. №3236-VI², який з часом зазнав суттєвих змін і доповнень.

Сьогодні волонтерська діяльність визначається як добровільна, соціально спрямована, неприбуткова діяльність, що здійснюється волонтерами шляхом надання волонтерської допомоги³. Волонтерську діяльність в Україні можуть здійснювати як фізичні особи, так і юридичні особи, зареєстровані як неприбуткові організації та установи,

¹ Пропозиції Президента України до Закону України «Про волонтерський рух». URL: https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=24608 (дата звернення: 06.05.2023).

² Про волонтерську діяльність : Закон України від 19.04.2011 №3236-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2011. №42. Ст. 435.

³ Про волонтерську діяльність : Закон України від 19.04.2011 №3236-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3236-17> (дата звернення: 06.05.2023).

шляхом залучення волонтерів на підставі договору про провадження волонтерської діяльності чи без такого, або які провадять волонтерську діяльність самостійно, якщо в їх статутних документах визначено такий вид діяльності. Отримувачами волонтерської допомоги є фізичні та юридичні особи, зареєстровані як неприбуткові організації. Закон визначив принципи волонтерської діяльності; напрями, за якими провадиться волонтерська допомога; підстави надання волонтерської допомоги; права, обов'язки та відповідальність учасників суспільних відносин у сфері волонтерської діяльності. Разом із тим охарактеризувати справжню сутність волонтерства як суспільного явища в Україні можна, лише виходячи із змісту правового статусу волонтера.

Правовий статус особи в цілому визначається в юридичній літературі як система гарантованих державою і громадянським суспільством прав, свобод і обов'язків особи, які закріплені в чинному законодавстві і складають соціально допустимі і необхідні потенційні можливості особи мати суб'єктивні права й обов'язки та реалізувати їх у системі суспільних відносин¹. Зміст правового статусу суб'єкта права відображає його складну структурну побудову, яка складається з елементів, кожен з яких виконує свої функції². У структурі правового статусу волонтера слід виділити такі елементи, як правосуб'єктність; система прав, законних інтересів та обов'язків; принципи статусу; гарантії діяльності; юридична відповідальність. Однак, правовий статус особи – це гнучка категорія, яка трансформується під впливом розвитку суспільних відносин. Зміст правового статусу волонтера також зазнав суттєвих змін, в основному починаючи з 2015 р., що було пов'язане з початком російської збройної агресії.

Чинний Закон України «Про волонтерську діяльність» встановлює, що волонтером є фізична особа, яка добровільно здійснює соціально спрямовану неприбуткову діяльність шляхом надання волонтерської допомоги³. Разом із тим таке просте (точніше, спрощене!) законодавче визначення поняття «волонтер» не дає можливість чітко усвідомити, хто дійсно визнається волонтером. Досить часто люди, яких запитують, чи є вони волонтерами, вагаються з відповіддю, оскільки термін «волонтер» є загальним для широкого кола безоплатної діяльності⁴. І хоча

¹ Котюк В. О. Теорія права : курс лекцій : навч. посіб. для юрид. ф-тів вузів. Київ : Вентурі, 1996. С. 100.

² Окунев І. С. Загальнотеоретичні засади правового статусу суб'єкта права : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01. Київ, 2010. С. 11.

³ Про волонтерську діяльність : Закон України від 19.04.2011 №3236-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3236-17> (дата звернення: 06.05.2023).

⁴ Snaan R. A., Handy F., Wadsworth M. Defining who is a volunteer: Conceptual and empirical considerations. *Nonprofit and voluntary sector quarterly*. 1996. Vol. 25, No. 3. P. 365.

українське законодавство чітко визначає, що безоплатне виконання робіт або надання послуг, що здійснюється на основі сімейних, дружніх чи сусідських відносин, не визнається волонтерською діяльністю, разом із тим виникає питання, чи можна одночасно називати волонтерами осіб, одні з яких лише перераховують гроші для потреб нужденних осіб або вирішення суспільно значимих питань, а інші витрачають і власні кошти, і час, і зусилля для вирішення чужих проблем за своєї безпосередньої участі? Вочевидь стає зрозумілим, що даний термін потребує свого детального тлумачення, оскільки не лише більшість пересічних громадян до кінця не розуміють, хто такий справжній волонтер, але й серед дослідників цієї тематики також є хибні уявлення про особу волонтера.

Закон України «Про волонтерську діяльність» установив, що волонтерами можуть стати дієздатні громадяни України, а також неповнолітні особи за згодою батьків чи їх законного представника. Волонтерську діяльність також можуть вести дієздатні іноземці та особи без громадянства, які перебувають в Україні на законних підставах, через організації та установи, що залучають до своєї діяльності волонтерів, інформація про які розміщена на офіційному вебсайті центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері волонтерської діяльності. Волонтери можуть здійснювати волонтерську діяльність в індивідуальному порядку з повідомленням про це отримувачів волонтерської допомоги, а також на базі неприбуткових установ і організацій з укладенням договору про провадження волонтерської діяльності з такими установами і організаціями чи без такого договору в порядку, визначеному Законом.

Однак ґрунтовний аналіз положень Закону України «Про волонтерську діяльність» дає можливість виявити колізії як у ст. 1 між абзацами першим і другим ч. 1, так і між ст. 1 і 7 Закону, які і призводять до невірної інтерпретації правового статусу волонтера. Зокрема, волонтерська діяльність визначається як *неприбуткова діяльність*, що являє собою волонтерську допомогу у формі робіт і послуг, які виконуються і надаються волонтерами *безоплатно*. Однак неприбуткова діяльність і безоплатне виконання робіт (надання послуг) – це різні поняття. Так вважає і Ю. Кривенко, але при цьому пропонує ознаку безоплатності використовувати у визначенні благодійної діяльності, а неприбутковості – у визначенні волонтерської діяльності, оскільки волонтерська допомога є безоплатною¹. Навряд чи можна погодитися з таким суперечливим підходом. Говорити про неприбут-

¹ Кривенко Ю. В. Благодійна та волонтерська діяльність: спільне та відмінне. *Молодий вчений*. 2016. №12.1 (40). С. 596.

кову діяльність можна лише по відношенню до організацій, які надають волонтерську допомогу. Але, характеризуючи волонтерську діяльність фізичної особи, не можна визнавати її неприбутковою діяльністю, оскільки справжній сенс поняття «волонтер» зумовлює виконання роботи і надання послуги безоплатно, що і відрізняє волонтера від найманого працівника. Як правильно зазначає О. Яновська, «волонтерська діяльність повинна бути не лише неприбутковою, але й не мати матеріальної винагороди як основного мотиваційного фактора»¹.

Закон України «Про волонтерську діяльність» визначає волонтерську діяльність як форму благодійної діяльності. Однак, як вбачається, благодійна і волонтерська діяльність хоча й мають деякі спільні риси, але не є тотожними. Так, за даними соціологічного дослідження, проведеного Фондом «Демократичні ініціативи ім. Ілька Кучеріва» спільно з Київським міжнародним інститутом соціології, 32,5% українців лише протягом травня – вересня 2014 р. мали досвід переказів коштів на рахунки української армії, але безпосереднім збором коштів, ліків, речей та їх доставкою в зону проведення АТО займалися 3%². Саме ці 3% громадян, які займалися безпосередньою організацією і здійсненням всієї роботи щодо надання допомоги солдатам, і слід визначати волонтерами. По-перше, волонтерська діяльність обов'язково передбачає, як правильно наголошує В. Вашкович, вчинення активних дій та витрачання власного вільного часу волонтера³. Крім того, термін «діяльність», на думку Ю. Кривенко, означає систематичність дій членів суспільства, їх об'єднань, які спрямовані на досягнення певного результату, в інтересах інших осіб і в інтересах суспільства, без мети отримання прибутку від виконаних робіт і наданих послуг⁴. По-друге, волонтерство, як вважає Е. Браун, створює щось цінне як для волонтерів, так і для одержувачів волонтерських послуг, які є тим, що економісти називають суспільними благами, тому «цінність часу волонтерів перевищує вартість благодійних грошових пожертв»⁵. Крім того, Закон України «Про благодійну діяльність та благодійні органі-

¹ Яновська О. В. Інституалізація волонтерського руху в Україні: безпековий вимір. *Вісник НТУУ «КПІ». Політологія. Соціологія. Право.* 2017. Вип. 1/2 (33/34). С. 80.

² Паславська О. Становлення та розвиток волонтерського руху в Україні (історико-правове дослідження). *Актуальні проблеми правознавства.* 2016. №4. С. 24.

³ Вашкович В. В. Генеза волонтерства як суспільного явища та його правове відмежування від суміжних категорій. *Правова держава.* 2017. Вип. 28. С. 43.

⁴ Кривенко Ю. В. Принципи здійснення волонтерської діяльності. *Молодий вчений.* 2016. №6 (33). С. 247.

⁵ Brown E. Assessing the value of volunteer activity. *Nonprofit and voluntary sector quarterly.* 1999. Vol. 28, No.1. P. 5.

зації» від 5 липня 2012 р. № 5073-VI не визначає такої форми, як волонтерська діяльність, а передбачає лише благодійну та меценатську діяльності¹. Тому можна погодитися із зауваженнями Ю. Кривенко про некоректність цього положення та її пропозицією виключити вказане положення із Закону України «Про волонтерську діяльність»².

Волонтери – це «люди, які не обмежуються оплачуваною роботою і виконанням звичайних життєвих обов'язків, витрачають час та сили на справи, які їм особисто не приносять матеріальної вигоди, виходячи з того, що їх діяльність корисна іншим, а також приносить задоволення їм самим»³. Отже, суть волонтерства якраз і полягає в тому, що особа у свій вільний від основного виду діяльності (роботи, служби, навчання тощо) час систематично надає допомогу іншим людям чи здійснює корисну в інтересах суспільства, держави діяльність, витрачаючи власні ресурси (фінансові, інтелектуальні, фізичні).

У Законі України «Про волонтерську діяльність» (у першій редакції) визначалися лише такі основні напрями волонтерської діяльності, як надання соціальних послуг особам, які потребують соціальної реабілітації або перебувають у складних життєвих обставинах; захист навколишнього середовища та історико-культурної спадщини; сприяння проведенню спортивних, культурних та інших видовищних і громадських заходів; ліквідація наслідків надзвичайних ситуацій техногенного або природного характеру. Для здійснення волонтерської діяльності за визначеними в Законі напрямками волонтер отримав такі права: на отримання достовірної, точної та повної інформації про порядок і умови ведення волонтерської діяльності, забезпечення спеціальними засобами захисту, спорядженням і обладнанням; на зарахування часу здійснення волонтерської діяльності до навчально-виробничої практики в разі її проходження за напрямом, що відповідає отримуваній спеціальності, за згодою навчального закладу; на відшкодування витрат, пов'язаних зі здійсненням волонтерської діяльності (витрати на проїзд, харчування, проживання в разі відрядження тощо); інші права, передбачені договором про провадження волонтерської діяльності та законодавством. Надаючи волонтерську допомогу, волонтер зобов'язаний сумлінно та своєчасно виконувати свої обов'язки, проходити медичний огляд і надавати довідку про стан здоров'я у визначених законодавством випадках; у разі необхідності проходити подальшу підготовку (перепідготовку); не допускати дій і вчинків, які

¹ Про благодійну діяльність та благодійні організації : Закон України від 05.07.2012 № 5073-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2013. № 25. Ст. 252.

² Кривенко Ю. В. Волонтерська діяльність: поняття та ознаки. *Часопис цивілістики*. 2015. Вип. 18. С. 42.

³ Лях Т. Л. Волонтерство як суспільний феномен. *Проблеми педагогічних технологій*. 2004. Вип. № 3–4. С. 141.

можуть негативно вплинути на репутацію волонтера, організації чи установи, на базі якої провадиться волонтерська діяльність; дотримуватися правового режиму інформації з обмеженим доступом; відшкодовувати прямі збитки, завдані ним, у разі одностороннього розірвання ним договору про провадження волонтерської діяльності, якщо інше не передбачено договором; відшкодовувати майнову шкоду, заподіяну внаслідок здійснення ним волонтерської діяльності, відповідно до закону.

Однак поступово волонтерство як соціальне явище розширило зону впливу і увійшло в інші сфери життєдіяльності суспільства. Відповідно, новими напрямками волонтерської діяльності стали надання волонтерської допомоги особам, які постраждали внаслідок інфекційних хвороб та епідемій; сприяння у проведенні із засудженими соціально-виховної роботи і заходів, спрямованих на соціальну адаптацію осіб, які відбули покарання, тощо. Однак в умовах сьогодення найбільш затребуваним напрямом для українського суспільства стало надання волонтерської допомоги Збройним Силам України, іншим військовим формуванням, правоохоронним органам, органам державної влади під час дії особливого періоду, проведення антитерористичної операції, дії правового режиму надзвичайного чи воєнного стану тощо; подолання наслідків бойових дій, терористичного акту, збройного конфлікту, тимчасової окупації; надання волонтерської допомоги особам/сім'ям, які опинилися у складних життєвих обставинах через шкоду, завдану бойовими діями, терористичним актом, збройним конфліктом, тимчасовою окупацією, збройною агресією російської держави проти України та/або іншої країни проти України. Волонтерська допомога може здійснюватися не лише за безпосередньої участі в зазначених заходах, а і в онлайн-режимі за допомогою мережі Інтернет та інших телекомунікаційних мереж.

Позитивної оцінки заслуговують зміни і доповнення, внесені в Закон України «Про волонтерську діяльність». Зокрема, це зниження вікового цензу для волонтерів з 16 до 14 років, а також установлення певних обмежень для здійснення окремих видів волонтерської діяльності, а саме: повнолітні особи, які здійснюють волонтерську діяльність індивідуально, не можуть надавати волонтерську допомогу щодо сприяння проведенню заходів, пов'язаних з організацією спортивних, культурних, молодіжних та інших видовищних і громадських заходів національного та міжнародного значення, а також ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій техногенного або природного характеру; неповнолітні особи не можуть надавати волонтерську допомогу за напрямками, безпосередньо забороненими Законом України «Про волонтерську діяльність», а також у медичних закладах.

Разом із тим попередня редакція Закону встановлювала, що ведення волонтерської діяльності на базі неприбуткової організації має здійснюватися на підставі договору про провадження волонтерської діяльності, укладеного у письмовій формі, незалежно від бажання сторін та віку волонтера. Натомість сьогодні письмова форма такого договору є обов'язковою тільки у випадках, визначених у ч. 1 ст. 9 Закону. Крім того, зміна імперативного припису щодо обов'язку організації, яка залучає волонтера до надання волонтерської допомоги, страхувати волонтера на право організації є не виправданою, оскільки життя і здоров'я волонтера в більшості випадків знаходяться в небезпеці внаслідок, наприклад, імовірного зараження на коронавірусну інфекцію, одержання побутових травм чи травм в умовах активних воєнних дій тощо. Волонтери також втратили право на забезпечення проведення вакцинації, медичного огляду й інших лікувально-профілактичних заходів, безпосередньо пов'язаних із наданням волонтерської допомоги.

Певні особливості має правовий статус волонтера, який надає волонтерську допомогу у військовій сфері. Так, особи, які хочуть здійснювати волонтерську діяльність у військовій сфері, мають обов'язково зареєструватися. Наказом Міністерства фінансів України від 30 жовтня 2014 р. №1089 був визначений порядок реєстрації волонтерів антитерористичної операції (АТО), а згодом – і здійснення заходів із забезпечення національної безпеки і оборони (НБО) у зв'язку з російською збройною агресією. Волонтер АТО та/або здійснення заходів із забезпечення НБО – це фізична особа-благодійник (громадянин України або іноземець чи особа без громадянства, яка перебуває в Україні на законних підставах), яка досягла 18-річного віку, провадить волонтерську діяльність на добровільній та безоплатній основі, внесена до Реєстру волонтерів антитерористичної операції та/або здійснення заходів із забезпечення національної безпеки і оборони, відсічі і стримування збройної агресії Російської Федерації згідно з Податковим кодексом України та Законом України «Про благодійну діяльність та благодійні організації», надає благодійну допомогу на користь осіб, визначених у підп. «а» підп. 165.1.54 п. 165.1 ст. 165 розділу IV Податкового кодексу України¹. Однак указаний акт не поширюється на волонтерів, які ведуть волонтерську діяльність у період воєнного стану.

Механізм здійснення публічного збору благодійних пожертв у формі коштів або майна серед невизначеного кола осіб для військових

¹ Про затвердження Порядку формування та ведення Реєстру волонтерів антитерористичної операції : наказ М-ва фінансів України від 30.10.2014 №1089. *Офіційний вісник України*. 2014. №95. Ст. 2754.

потреб визначено в Порядку здійснення публічного збору благодійних пожертв для забезпечення бойової, мобілізаційної готовності, боєздатності та функціонування Збройних Сил України, затвердженому постановою Кабінету Міністрів України від 30 червня 2015 р. № 451¹.

У юридичній літературі можна зустріти пропозиції окремих дослідників тематики військового волонтерства щодо надання статусу учасника бойових дій волонтерам, які здійснювали свою волонтерську діяльність у період проведення антитерористичної операції, операції об'єднаних сил та у зв'язку з військовою агресією російської держави проти України². З такою пропозицією навряд чи можна погодитися, оскільки це суперечить сутності принципу соціальної справедливості. Річ у тім, що законодавець мав лише урівняти у правах волонтерів, які з 24 лютого 2022 р. надавали волонтерську допомогу Збройним Силам України та іншим воєнізованим формуванням та одержали інвалідність, і волонтерів, які здійснювали волонтерську діяльність і одержали статус особи з інвалідністю внаслідок війни в період проведення антитерористичної операції та операції об'єднаних сил, а сім'ї загиблих (померлих) волонтерів відповідно одержали статус сім'ї загиблих (померлих) Захисників і Захисниць. Однак зрівняти в правах волонтерів та осіб, які зі зброєю в руках захищали Українську державу, систематично перебуваючи в небезпечних для свого життя і здоров'я умовах, є не виправданим із точки зору принципу соціальної справедливості.

Верховна Рада України, зважаючи на запити громадянського суспільства, законодавчі ініціативи його інституцій, прийняла Закон України «Про внесення змін до деяких законів України щодо визнання учасниками бойових дій та особами з інвалідністю внаслідок війни, членами сімей загиблих (померлих) Захисників та Захисниць України окремих категорій осіб, які брали безпосередню участь у здійсненні заходів, необхідних для забезпечення оборони України, захисту безпеки населення та інтересів держави у зв'язку з військовою агресією Російської Федерації проти України, та інших питань» від 12 січня 2023 р. № 2864-IX, яким внесла зміни і доповнення

¹ Про затвердження Порядку здійснення публічного збору благодійних пожертв для забезпечення бойової, мобілізаційної готовності, боєздатності та функціонування Збройних Сил України : постанова Каб. Міністрів України від 30.06.2015 № 451. *Урядовий кур'єр*. 09.07.2015. № 122.

² Євсєєв І. Історичні аспекти правового регулювання волонтерської діяльності під час проведення антитерористичної операції / операції об'єднаних сил (2014–2020 рр.). *Воєнно-історичний вісник*. 2021. № 2 (40). С. 42 ; Вставська Т. В. Адміністративно-правовий статус волонтерів, які брали участь в антитерористичній операції. *Lex Portus*. 2017. № 1 (3). С. 102 ; Турчак О. В. Нормативно-правова база у сфері волонтерської діяльності. *Порівняльно-аналітичне право*. 2017. № 5. С. 53.

до Закону України «Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту» від 22 жовтня 1993 р. №3551-ХІІ і Закону України «Про реабілітацію осіб з інвалідністю в Україні» від 6 жовтня 2005 р. №2961-ІV з метою забезпечення рівності прав і законних інтересів усіх осіб, які захищали незалежність, суверенітет і територіальну цілісність України, а також осіб, які постраждали під час воєнних (бойових дій) та у повоєнний час¹. Відповідно, статус особи з інвалідністю внаслідок війни мають право отримати волонтери, які одержали інвалідність від вибухових речовин, боєприпасів і військового озброєння на території проведення заходів, необхідних для забезпечення оборони України, захисту безпеки населення та інтересів держави у зв'язку з військовою агресією російської держави проти України, з 24 лютого 2022 р., а сім'ї осіб, які добровільно забезпечували (або добровільно залучалися до забезпечення) здійснення заходів, необхідних для забезпечення оборони України, захисту безпеки населення та інтересів держави у зв'язку з військовою агресією російської держави проти України (у тому числі здійснювали волонтерську діяльність), та загинули (пропали безвісти), померли внаслідок поранення, контузії, каліцтва або захворювання, одержаних під час безпосередньої участі у вищезазначених заходах (у тому числі здійснення волонтерської діяльності), мають право отримати статус сім'ї загиблих (померлих) Захисників і Захисниць України. При цьому, зважаючи на існуючі факти безпідставного й незаконного одержання статусу особи з інвалідністю внаслідок війни і сім'ї загиблих (померлих) Захисників і Захисниць, Закон містить чітке нормативне визначення просторових та часових меж участі осіб у зазначених заходах у період військової агресії російської держави проти України, де ключовими словами виступає фраза «перебуваючи безпосередньо в районах та у період здійснення зазначених заходів». Порядок надання статусу особи, на яку поширюється чинність Закону України «Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту», затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 23 вересня 2015 р. №740².

¹ Про внесення змін до деяких законів України щодо визнання учасниками бойових дій та особами з інвалідністю внаслідок війни, членами сімей загиблих (померлих) Захисників та Захисниць України окремих категорій осіб, які брали безпосередню участь у здійсненні заходів, необхідних для забезпечення оборони України, захисту безпеки населення та інтересів держави у зв'язку з військовою агресією Російської Федерації проти України, та інших питань : Закон України від 12.01.2023 №2864-ІХ. *Голос України*. 04.02.2023. №25.

² Про затвердження Порядку надання статусу члена сім'ї загиблого (померлого) Захисника чи Захисниці України : постанова Каб. Міністрів України від 23.09.2015 №740. *Урядовий кур'єр*. 30.09.2015. №180.

Крім того, змінами до Закону України «Про волонтерську діяльність» встановлено виплату одноразової грошової допомоги в разі загибелі (смерті) або інвалідності волонтера внаслідок поранення (контузії, травми або каліцтва), отриманого під час надання волонтерської допомоги в зонах бойових дій та збройних конфліктів, у період проведення антитерористичної операції, операції об'єднаних сил та у зв'язку з військовою агресією російської держави та/або іншої країни проти України, залежно від ступеня втрати працездатності¹. Порядок проведення таких виплат визначено постановою Кабінету Міністрів України від 19 серпня 2015 р. №604 (із змінами, внесеними постановою від 7 квітня 2023 р. №310)². Також Законом України «Про внесення змін до деяких законів України щодо разової грошової виплати ветеранам війни та жертвам нацистських переслідувань» від 20 березня 2023 р. №2983-IX встановлено разові грошові виплати для осіб з інвалідністю внаслідок війни та членам сімей, зазначеним у п. 1 ст. 10, ст. 10¹ Закону України «Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту», а також дружинам (чоловікам) померлих осіб з інвалідністю внаслідок війни, що виплачуватимуться щороку до Дня Незалежності України в порядку та розмірах, визначених Кабінетом Міністрів України в межах відповідних бюджетних призначень, установлених законом про Державний бюджет України³.

Українська держава високо оцінює роль волонтерського руху у справі захисту державного суверенітету і територіальної цілісності, а також розвитку української державності в цілому. Важлива роль волонтерського руху в забезпеченні національної безпеки і оборони відзначена у доктринальних правових актах, зокрема у Воєнній доктрині України, у Концепції розвитку сектору безпеки і оборони України й у Стратегії кібербезпеки України, де передбачено залучення волонтерів для розв'язання завдань із забезпечення воєнної безпеки України, розвитку інформаційно-комунікаційних технологій, які використовуються для потреб сектору безпеки і оборони, створення сис-

¹ Про волонтерську діяльність : Закон України від 19.04.2011 №3236-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2011. №42. Ст. 435.

² Деякі питання виплати одноразової грошової допомоги у разі загибелі (смерті) або інвалідності волонтера внаслідок поранення (контузії, травми або каліцтва), отриманого під час надання волонтерської допомоги в районі проведення антитерористичної операції, здійснення заходів із забезпечення національної безпеки і оборони, відсічі і стримування збройної агресії Російської Федерації у Донецькій та Луганській областях, здійснення заходів, необхідних для забезпечення оборони України, захисту безпеки населення та інтересів держави у зв'язку з військовою агресією Російської Федерації та/або іншої країни проти України, бойових дій та збройних конфліктів : постанова Каб. Міністрів України від 19.08.2015. №604. *Урядовий кур'єр*. 26.08.2015. №155.

³ Про внесення змін до деяких законів України щодо разової грошової виплати ветеранам війни та жертвам нацистських переслідувань : Закон України від 20.03.2023 №2983-IX. *Голос України*. 14.04.2023. №75.

теми своєчасного виявлення, запобігання та нейтралізації кіберзагроз, забезпечення координації, моніторингу й оцінки оборонної реформи¹. За час проведення антитерористичної операції та операції об'єднаних сил понад 300 волонтерів були відзначені державними нагородами України, а на підставі указу Президента України волонтеру Дмитру Гончаренку присвоєно звання Героя України з удостоєнням ордена «Золота Зірка» посмертно².

Звичайно, в Україні залишається ще достатньо різних проблем, пов'язаних із провадженням волонтерської діяльності, зокрема, низький рівень підтримки з боку окремих державних установ, відсутність належного соціального захисту волонтерів, податковий тиск, колізії та прогалини в законодавстві, зловживання з боку деяких волонтерів і псевдоволонтерство тощо³. Разом із тим Українська держава декларує свою готовність всебічно підтримувати громадську ініціативу щодо провадження волонтерської діяльності шляхом надання правової, організаційної, методичної, інформаційної допомоги волонтерам, організаціям та установам, що залучають волонтерів до провадження волонтерської діяльності на території України; розроблення та імплементації загальнодержавних цільових програм з підтримки розвитку волонтерства; надання інших видів державної підтримки відповідно до законодавства.

Сьогодні волонтерський рух в Україні вражає своїм масштабом і злагодженістю, ефективністю вирішення основних проблем, зумовлених викликами світових пандемій, надзвичайними ситуаціями техногенного чи природного характеру, а також зовнішньою військовою агресією. Весь світ називає український волонтерський рух унікальним явищем, намагаючись перейняти найкращий досвід. Але треба відверто наголосити, що унікальність українського волонтерського руху зумовлена особливостями національної ментальності українського народу. Саме цим можна пояснити малоефективність волонтерської роботи в загальнонаціональних масштабах в інших країнах, про що яскраво свідчать, наприклад, результати боротьби з наслідками землетрусу в Туреччині чи торнадо в США у 2023 р., де основу допомогу постраждалим громадянам надає сама держава, цивільне ж населення залишається доволі пасивним.

¹ Євсєєв І. Історичні аспекти правового регулювання волонтерської діяльності під час проведення антитерористичної операції / операції об'єднаних сил (2014–2020 рр.). *Воєнно-історичний вісник*. 2021. №2 (40). С. 40.

² Там само. С. 43.

³ Яцюк Т. С. Теоретико-правова та історична характеристика інституту волонтерств в Україні: сучасний вимір. *Науково-інформаційний вісник Івано-Франківського університету права імені Короля Данила Галицького: Серія Право*. 2023. Вип. 15 (27), т. 1. С. 117.

2.4. ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ВЗАЄМОДІЇ ЗБРОЙНИХ СИЛ УКРАЇНИ З ГРОМАДЯНСЬКИМ СУСПІЛЬСТВОМ

Аналіз проблематики правового забезпечення взаємодії Збройних Сил України і громадянського суспільства свідчить про її комплексний і системний характер, який вимагає визначення насамперед загальних концептуальних підходів, принципів (засадничих) положень розвитку відповідних комунікативних практик і платформ, спрямованих на створення належних умов ефективного функціонування військових формувань та військовослужбовців, успішного виконання поставлених перед ними завдань і функцій.

Тобто необхідно розуміти, що така взаємодія (ЗСУ і громадянського суспільства) у мирний час і під час повномасштабного вторгнення РФ в Україну може мати, мала і має різні форми, методи та засоби. У такому контексті важливе значення мають нормативна джерельна база цієї взаємодії, перш за все міжнародна нормативно-правова та національна законодавча база, а також суб'єкти взаємодії та її мета – захист прав людини в широкому сенсі.

Не виникає сумнівів, що в умовах сучасних реалій роль і значення глобалізованого, інтернаціонального, консолідованого громадянського суспільства зростає в геометричній прогресії. Особливо слід підкреслити, що мова йде про громадянське суспільство, яке сформоване і розвивається в умовах саме цивілізаційного світового поступу.

Не деталізуючи загальні положення, які пов'язані з термінологічно-понятійними аспектами громадянського суспільства, водночас необхідно констатувати окремі, на перший погляд, «азбучні істини» щодо цієї категорії, а саме: а) громадянське суспільство емансиповане, звільнене від держави; б) інститути громадянського суспільства взаємопов'язані, взаємовідповідні розвитку демократичної, соціальної, правової держави, відтак взаємодіють із збройними силами на прогресивних засадах; в) громадянське суспільство «відповідає» за репрезентування інтересів людини перед державою, зокрема і військовослужбовців та ветеранів ЗСУ; г) саме громадянське суспільство й держава відповідають за соціалізацію особистості, за виховання особистості, яка здатна самостійно мислити, приймати рішення і, що дуже важливо, демонструвати готовність до позитивних змін; г) слід особливо підкреслити, що громадянське суспільство не має на меті стати «двійником» або замінити державу, воно не з'являється на порожньому місці, йому передують і суспільний, і державний розвиток. Отже, це дві реальності соціальної дійсності, що існують і розвиваються разом.

Громадянське суспільство являє собою своєрідний компас, певний орієнтир до майбутніх дій, причому характеризований відповідними

формами комунікацій (наприклад, громадські слухання), які набувають особливого значення в реаліях війни та післявоєнної відбудови держави. При цьому взаємодія між громадянським суспільством і Збройними Силами України може відбуватися в різних формах, зокрема у так званому волонтерському контексті, лекційно-просвітницькій діяльності, організації та здійсненні наукових і культурних заходів.

Особливою формою взаємодії громадянського суспільства і Збройних Сил України як у воєнний, так і в мирний час є система ефективного громадського контролю за виконанням державою своїх зобов'язань перед ЗСУ, що спрямована, зокрема, на вдосконалення інституту юридичної відповідальності держави перед громадянським суспільством і особою, а також волонтерська діяльність.

Можна констатувати, що кожна форма взаємодії Збройних Сил України з громадянським суспільством спрямована на виконання як загальних, так і спеціальних завдань і цілей.

Одним із недостатньо досліджених у сучасній юридичній літературі напрямів наукових пошуків в умовах сьогодення є проблематика правового забезпечення взаємодії ЗСУ з інститутами громадянського суспільства, яка набула особливої значущості у зв'язку із повномасштабним вторгненням РФ в Україну 24 лютого 2022 р. Як зазначалося, питання, пов'язані з правовим регулюванням відносин між основними інститутами громадянського суспільства та військовослужбовцями ЗСУ, мають комплексний та системний характер.

Слід зауважити, що правове забезпечення взаємодії Збройних Сил України і громадянського суспільства повинне враховувати принаймні темпоральні характеристики сьогодення. Іншими словами, необхідно розуміти, що така взаємодія в мирний час та під час повномасштабного вторгнення РФ в Україну може мати і має різні форми, методи та способи забезпечення, що вже попередньо підкреслювалося.

Ця проблема перебуває у фокусі уваги значної кількості українських учених, серед яких праці Н. Атаманчук, А. Гриняка, Ю. Гришиної, О. Костюченко, О. Кота, Н. Кузнецової, Н. Міловської, А. Монаєнка, М. Савчина, В. Тернавської, Н. Федорченко, Г. Чанишевої та ін.

Водночас реалії сучасної російсько-української війни, а також питання післявоєнної відбудови держави суттєво актуалізують необхідність осмислення концептуальних засад правового забезпечення взаємодії Збройних Сил України з інститутами громадянського суспільства, що вимагає здійснення додаткових наукових досліджень багатьох питань, пов'язаних з удосконаленням існуючих і створенням нових механізмів такої взаємодії, визначенням правових стандартів їх належної реалізації, тенденцій подальшого розвитку тощо.

У вказаному контексті потрібно зазначити, що зрілість, активність і впливовість громадянського суспільства не можуть ототожнюватися з показником наявності або відсутності певної кількості громадських організацій уже хоча б з огляду на те, що складниками громадянського суспільства є також інші суб'єкти – волонтери, науково-консультативні, громадські й інші експертні ради при органах публічної влади, професійні та творчі спілки, благодійні організації, релігійні громади тощо.

Інша річ, що громадські організації покликані належним чином виконувати свої статутні функції та завдання, що є необхідною умовою цивілізованого суспільного і державного розвитку відповідно до чинного законодавства. Показовою в цьому аспекті виступає проблематика забезпечення та захисту прав і свобод людини, у тому числі військовослужбовців, зокрема в контексті ефективності взаємодії громадянського суспільства, особи та держави.

Слід визнати, що серед найбільш пріоритетних тем сучасного правового доробку декілька є домінуючими. Одна з них пов'язана з розвитком громадянського суспільства та правової держави, друга – із захистом прав, свобод і законних інтересів людини, а отже – конструктивом і дієвістю сучасного права. При цьому потрібно наголосити, що досить невелика частина наукових публікацій спрямована на поєднання цих доленосних проблематик, на усвідомлення їх взаємопов'язаності, взаємовідповідності, посилення коефіцієнта корисної дії праворегулюючих процесів сьогодення з метою мінімізації ризиків антигуманістичних проявів в окремих сферах життєдіяльності людини¹.

Є безсумнівним, що дієвий захист прав і свобод кожної особистості неможливий сьогодні:

1) без дієвого втручання громадянського суспільства в усі процеси право-державотворення;

2) без належного розвитку всіх інститутів сучасної європейської держави;

3) без гармонійної, збалансованої дії інститутів громадянського суспільства і правової держави;

4) без виховання соціально активної особистості, здатної до реформаторських змін в умовах розвитку громадянського суспільства.

З урахуванням наведеного вище необхідно зазначити, що під час війни виникають особливі форми взаємодії громадянського суспільства і Збройних Сил України. У цьому сенсі мова йде, з-поміж іншого, про допомогу в будь-яких сферах, спрямовану на забезпечення ефектив-

¹ Громадянське суспільство в Україні: сучасний стан, виклики, стратегія модернізації : монографія : у 2 т. / за заг. ред. Ю. С. Шемшученка, О. В. Скрипнюка. Т. 1 : Загальнотеоретичні та конституційно-правові аспекти розвитку громадянського суспільства в Україні. Київ : Юрид. думка, 2018. С. 312–416.

ного функціонування ЗСУ в умовах війни (постачання зброї, ліків, харчування тощо).

Крім цього, особливою формою взаємодії громадянського суспільства і Збройних Сил України як у воєнний, так і в мирний час є створення системи ефективного громадського контролю за виконанням державою своїх зобов'язань перед ЗСУ, які, у свою чергу, виступають чи не найважливішою гарантією її незалежності та суверенітету. Постійний і дієвий контроль, насамперед за державно-владною діяльністю, який може стати важливим чинником демократизації суспільства, передбачає забезпечення права народу на належне урядування. Навряд чи є особлива потреба нагадувати всім добре відомі констатації, що відповідно до чинного законодавства громадські організації мають право брати участь у політичній діяльності, проводити масові заходи, одержувати від суб'єктів владних повноважень інформацію, необхідну для реалізації своїх цілей і завдань. Реалізація таких можливостей громадськими організаціями дає змогу здійснювати відповідний контроль за органами та посадовими особами, які здійснюють державно-управлінські повноваження.

Окремим напрямом здійснення такого громадського контролю може стати створення необхідних передумов нормативно-організаційного характеру, спрямованих на вдосконалення інституту юридичної відповідальності держави перед громадянським суспільством і особою, що є одним із важливих чинників забезпечення ефективної взаємодії інститутів громадянського суспільства та Збройних Сил України.

Правовий інститут відповідальності держави перед особою дозволяє створити додаткові стримування та противаги владі, пом'якшити її авторитарні прояви, обмежити можливі зловживання за допомогою підкорення її закону. Створювані цим інститутом умови перетворюють процес владарювання на суспільне служіння, а не на привілей. Дотримання інституту відповідальності держави, її органів і посадових осіб перед людиною і громадянином є одним з основних показників правової спрямованості діяльності держави. Він виражає морально-юридичні засади у відносинах між державою як носієм влади і громадянином як учасником її здійснення¹.

Юридична відповідальність держави перед громадянським суспільством і особою – це одна з невід'ємних складових демократичного урядування, яка передбачає підзвітність державно-владних суб'єктів інститутам громадянського суспільства і навпаки. З точки зору практичної реалізації юридична відповідальність держави перед громадян-

¹ Сіренко В. Ф., Оніщенко Н. М., Пархоменко Н. М., Тарахонич Т. І. Актуальні проблеми забезпечення і охорони прав людини в Україні. *Правова держава*. 2014. Вип. 25. С. 18–43.

ським суспільством і особою органічно трансформується у відповідальність органів державної влади, їх посадових і службових осіб, оскільки саме до них можуть бути застосовані конкретні санкції або стягнення за порушення відповідних правових норм. Сама ж держава виступає, скоріше, як гарант відповідальності органів публічної влади в цілому, їх посадових і службових осіб, тобто фактично несе юридичну відповідальність субсидіарно, організаційно та матеріально забезпечуючи юридичну відповідальність певних суб'єктів владних повноважень.

Проблема підвищення ефективності інституту відповідальності держави перед громадянським суспільством і особою має декілька складових, серед яких основними слід визнати:

а) нормативно-правове визначення переліку та змісту основних прав і свобод громадян відповідно до об'єктивного розвитку суспільних відносин та міжнародно-правових зобов'язань України;

б) приведення у відповідність сучасним демократичним стандартам положень чинного законодавства щодо непорушності, неподільності, невідчужуваності основоположних прав і свобод людини;

в) закріплення в Конституції України виключного переліку підстав обмеження реалізації прав, свобод і законних інтересів людини з огляду на міжнародні та, зокрема, європейські стандарти в цій галузі, що унеможливить уникнення посадовими особами чи органами влади юридичної відповідальності за їх незаконне обмеження;

г) визначення і закріплення ефективних механізмів, у тому числі гарантій реалізації прав, свобод і законних інтересів громадян, їх захисту та юридичної відповідальності держави за їх порушення¹.

Слід визнати очевидним, що практична реалізація наведених вище положень, спрямованих на вдосконалення інституту юридичної відповідальності держави перед громадянським суспільством і собою, виступатиме однією з важливих правових засад забезпечення ефективної взаємодії громадянського суспільства та Збройних Сил України.

У вказаному контексті необхідно також зазначити, що традиційними суб'єктами взаємодії із ЗСУ з боку держави виступають Президент України, який є Верховним Головнокомандувачем Збройних Сил України, Кабінет Міністрів України, який планує та здійснює фінансування їх діяльності, Верховна Рада України, яка затверджує це фінансування в Державному бюджеті України, центральні органи виконавчої влади України, зокрема Міністерство оборони України, яке

¹ Концепція удосконалення інституту юридичної відповідальності держави перед громадянським суспільством та особою / Шемшученко Ю. С., Оніщенко Н. М., Пархоменко Н. М., Стоєцький С. В., Богініч О. Л., Львова О. Л., Сунегін С. О. Київ : Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2014. С. 94, 107, 109, 110.

з-поміж іншого здійснює військово-політичне й адміністративне керівництво Збройними Силами України, місцеві органи виконавчої влади й органи місцевого самоврядування тощо.

Таким чином, від держави та її уповноважених органів безпосередньо залежить стан функціонування ЗСУ, рівень їх матеріально-ресурсного, організаційного та правового забезпечення, тобто по суті їх реальна здатність надати військову відсіч ворогу, який здійснив збройну агресію проти України.

Більше того, не варто також забувати про те, що саме держава на законодавчому рівні затверджує основні засади і норми взаємодії інститутів громадянського суспільства і ЗСУ, яка охоплює собою широкий спектр проблем, серед яких можна виокремити:

1) характер ставлення населення до збройних сил (рівень довіри, ступінь упевненості в їх здатності захистити суспільство і державу);

2) наявність демократичного контролю з боку інститутів громадянського суспільства;

3) престиж військової служби та професії військовослужбовця;

4) моральна готовність населення до захисту своєї Вітчизни і підтримки збройних сил;

5) готовність суспільства на матеріальні витрати щодо утримання та забезпечення нормального функціонування армії тощо¹.

Крім цього, окремим вектором взаємодії інститутів громадянського суспільства і ЗСУ є волонтерська діяльність, яка регулюється Законом України «Про волонтерську діяльність» від 19 квітня 2011 р. (з наступними змінами і доповненнями). Відповідно до ст. 1 вказаного закону волонтерська діяльність – це добровільна, соціально спрямована, неприбуткова діяльність, що здійснюється волонтерами шляхом надання волонтерської допомоги. При цьому одними з найважливіших напрямів здійснення волонтерської діяльності є, безсумнівно, такі:

1) надання волонтерської допомоги Збройним Силам України, іншим військовим формуванням, правоохоронним органам, органам державної влади під час дії особливого періоду, дії правового режиму надзвичайного чи воєнного стану, проведення антитерористичної операції, здійснення заходів із забезпечення національної безпеки і оборони, відсічі і стримування збройної агресії російської федерації у Донецькій та Луганській областях, здійснення заходів, необхідних для забезпечення оборони України, захисту безпеки населення та інтересів

¹ Взаємодія Збройних Сил України з громадянським суспільством : довідник / Кравченко Л. О., Нікітюк Т. А., Лукічов В. Л., Арнаутова В. В. ; за заг. ред. Л. О. Кравченко. Київ, 2021. С. 7. URL: <https://www.osce.org/files/f/documents/4/4/510533.pdf> (дата звернення: 01.05.2023).

держави у зв'язку з військовою агресією російської федерації проти України та/або іншої країни проти України;

2) надання волонтерської допомоги для подолання наслідків бойових дій, терористичного акту, збройного конфлікту, тимчасової окупації;

3) надання волонтерської допомоги для подолання наслідків збройної агресії російської федерації проти України та/або іншої країни проти України, а також для післявоєнного відновлення і розвитку України;

4) надання волонтерської допомоги особам / сім'ям, які опинилися у складних життєвих обставинах через шкоду, завдану бойовими діями, терористичним актом, збройним конфліктом, тимчасовою окупацією, збройною агресією російської федерації проти України та/або іншої держави проти України.

У цьому сенсі слід звернути увагу на те, що надання волонтерської допомоги, яка є однією з форм благодійної діяльності і включає в себе роботи та послуги, що безоплатно виконуються та надаються волонтерами, вимагає здійснення адекватного державного та громадського контролю за нею. Адже волонтерська діяльність, особливо та, що стосується допомоги Збройним Силам України в період війни та, відповідно, правового режиму воєнного стану, вимагає залучення великих обсягів тих чи інших матеріальних ресурсів, зокрема коштів і майна. У зв'язку із цим у процесі здійснення волонтерської діяльності можуть мати місце відповідні зловживання, які вимагають належної, своєчасної та ефективної реакції з боку відповідних контролюючих суб'єктів, спрямованої як на усунення причин і умов, що їм сприяли, так і на подолання їх негативних, шкідливих соціальних наслідків.

Утім, на жаль, але питання правового забезпечення контролю за волонтерською діяльністю так і не знайшло свого втілення в нормах зазначеного вище закону, що слід визнати прогалиною в цій сфері, яка має бути подолана Верховною Радою України з урахуванням відповідних громадських та інших необхідних експертних консультацій.

Більше того, належної правової деталізації вимагає норма ст. 13 Закону України «Про волонтерську діяльність», яка закріплює по суті декларативне положення щодо відповідальності за порушення законодавства у сфері волонтерської діяльності. Адже конкретна юридична відповідальність за порушення норм чинного законодавства, зокрема адміністративна та кримінальна, є однією з найважливіших правових гарантій забезпечення ефективності, передбачуваності та прогресивного розвитку відповідних суспільних відносин.

Окрім зазначених вище, одним із найважливіших напрямів взаємодії громадянського суспільства і ЗСУ є захист прав, свобод і законних

інтересів військовослужбовців, що включає в себе сукупність різних аспектів, зокрема, питання розробки, виробництва і постачання сучасних видів озброєння, постачання продуктів харчування та ліків військовим формуванням Збройних Сил України, здійснення необхідних державних закупівель у цих сферах, захист окремих громадянських і соціальних прав військовослужбовців та членів їх сімей тощо.

З огляду на наведене важливо наголосити, що засадами або принципами діяльності ЗСУ відповідно до ст. 11 Закону України «Про Збройні Сили України» є вірність конституційному обов'язку та військовій присязі, принцип верховенства права, законності та гуманності, поваги до людини, її конституційних прав і свобод, принцип гласності, відкритості для демократичного цивільного контролю тощо.

Слід звернути увагу на те, що в нинішніх реаліях повномасштабної російсько-української війни особливого «звучання» та значущості набуває право на мир, яке потребує відповідного переосмислення та наукового дослідження саме у світлі системи суб'єктивних прав і свобод людини. Зокрема, поняття «мир», яке виступає основою даного права, слід розуміти як відсутність військового протистояння між двома або більше державами, організованого насильства всередині країни, а також засіб забезпечення всебічної та ефективної охорони й захисту прав людини, соціальної справедливості, економічного добробуту тощо. При цьому право на мир можна і потрібно розглядати як найважливіший правовий інститут, навколо якого об'єднуються всі інші права і свободи людини, у тому числі право на життя. Зміст права на мир складають можливості відповідних суб'єктів жити та здійснювати певну діяльність у стані згоди з іншими колективними та індивідуальними суб'єктами права.

Саме тому право на мир доцільно розглядати одночасно як таке, що має колективний та індивідуальний характер. Його основою потрібно визнати прагнення до досягнення згоди як між державами та їх народами, так і між окремими громадянами та їх об'єднаннями всередині певного суспільства, прагнення до мирного врегулювання будь-яких конфліктних ситуацій на макро- та мікрорівнях. З цього випливає, що суб'єктами права на мир мають бути визнані не лише народи, нації або суспільства, але й окремі індивіди та їх об'єднання. Адже мирне співжиття громадян у державі є необхідною передумовою розвитку відповідних механізмів забезпечення та захисту будь-яких інших прав і свобод людини.

Зрозуміло, що право людини на мир повинне ще бути розроблене (опрацьоване) сучасною соціогуманітарною доктриною загалом і правовою доктриною зокрема з безумовним урахуванням практичної складової. Проте навіть при поверхневому оглядовому вивченні зрозуміло

і те, що воно (це право) повинне охоплювати забезпечення від агресивних проявів з боку інших держав, особливо держав – спонсорів тероризму, терористичних організацій, терористичних угруповань; забезпечення від застосування ядерної зброї, біологічної, хімічної, інших видів зброї масового ураження; будь-яких знищень мирного населення (особливо дітей), руйнування інфраструктури і ще багато чинників і складових нормального життєдіяльнісного процесу.

У науковій літературі відзначається, що «Генеральна асамблея ООН вперше визнала право на мир в 1978 р. в Декларації про підготовку суспільств до життя в мирі. Декларація визначає, що мир між народами є основним благом людства і необхідною умовою розвитку. Декларація апелює до всіх держав і міжнародних організацій, щоб всілякими способами сприяли реалізації цього права. ... в преамбулі до цієї Декларації констатується право осіб, держав і людства на життя в мирі», яке є невід’ємним і повинне бути реалізоване без будь-яких обмежень. «Повага до цього права описана як необхідна умова прогресу всіх народів у всіх сферах життя»¹.

Також у згаданому контексті слід врахувати Декларацію про використання науково-технічного прогресу в інтересах світу і на благо людства (резолюція 3384 (XXX) ГА ООН від 10 листопада 1975 р.), Декларацію про виховання народів у дусі миру (резолюція 33/73 ГА ООН від 15 грудня 1978 р.), Декларацію про право народів на мир (резолюція 39/11 ГА ООН від 12 листопада 1984 р.).

Перераховуючи всі ці констатації, стає зрозумілим, що цей перелік не є вичерпним. Утім зрозуміло і те, що акцентоване право на життя (група фізичних прав людини) не може бути реалізованими без забезпечення права людини на мир, що продемонстровано реаліями нашого життя. Окремими запобіжниками (недопущеннями) порушення права людини на життя повинні стати розроблені доктриною та імplementовані в практичну площину відповідальність за воєнні злочини, у тому числі гендерно зумовлене насильство, застосування до військових і мирного населення знущань і тортур, приниження честі і гідності громадян тощо.

Водночас ці та інші міжнародно-правові джерела формування концепту права на мир, на жаль, виявилися неспроможними практично забезпечити вказане право на життя сучасних суспільств, порушення якого в нинішніх реаліях російсько-української війни має безпрецедентний з часів Другої світової війни характер. У зв’язку із цим ми вважаємо, що однією з найважливіших передумов забезпечення ефективної практичної реалізації права на мир є «здорове» моральне середовище життя людини і суспільства, якого можна досягти за умо-

¹ Іванків І. Б. Право людства на мир як умова дотримання прав людини. *Наукові записки НаУКМА. Юридичні науки*. 2017. Т. 200. С. 29.

ви відповідної «нормотактики» або належного рівня узгодженості та взаємозв'язку між соціальними регуляторами, насамперед права, моралі та релігії. Останнє пов'язане з-поміж іншого з тим, що будь-які соціальні конфлікти мають у своїй основі відповідне моральне обґрунтування. Крім цього, нерідко чинниками детермінації насильства, у тому числі на міжнародному рівні, виступають відповідні релігійні норми або, якщо точніше, суб'єктивні інтерпретації їх змісту з боку певних осіб. З цього випливає, що ефективне практичне забезпечення права на мир є неможливим без урахування відповідного морально-релігійного контексту суспільного життя.

Таким чином, війна рф в Україні та ризик її подальшого поширення на інші держави остаточно засвідчили недостатність власне міжнародно-правових механізмів забезпечення права на мир, які з-поміж іншого потребують якісного теоретичного обґрунтування. У зв'язку із цим перед сучасною загальнотеоретичною юриспруденцією постає нагальне завдання, яке полягає в необхідності забезпечення змістовного насичення права людини на мир, виокремлення його сутнісних ознак, передумов і стадій його практичного втілення в життя тощо.

У контексті даного викладу слід зауважити, що принцип поваги до прав людини і її основних свобод – це один із європейських принципів конституційного устрою (ст. 2, 6 Договору про Європейський Союз), реальність якого також залежить від права на мир.

Мова повинна вестися не тільки про декларування певного права, його наукове вивчення, але й про його забезпечення і захист щодо діяльності певних міжнародних судових та правозахисних організацій, зокрема тих, хто опікується волонтерською діяльністю.

З урахуванням наведеного слід визнати очевидним, що право людини на мир, належний рівень його забезпеченості та захисту є чи не найголовнішою передумовою ефективної взаємодії інститутів громадянського суспільства та Збройних Сил України, тією першоосновою, навколо якої вибудовуються всі інші важливі напрями такої взаємодії. Саме тому можна стверджувати, що головною метою, яка об'єднує ЗСУ і громадянське суспільство, є забезпечення права людини на мир, на життя суспільств у мирі, саме підготовка до життя суспільств у мирі. При цьому окремою важливою складовою такої взаємодії виступає захист суверенітету і територіальної цілісності України.

Також слід звернути увагу на те, що одним із найважливіших векторів або, скоріше, забезпечувальних чинників налагодження ефективної взаємодії Збройних Сил України та інститутів громадянського суспільства є ветеранська політика, яка спрямована на створення правових, організаційних, соціальних, економічних, політичних та інших умов для забезпечення соціалізації та інтеграції ветеранів, членів їх сімей у суспільні процеси.

Державна ветеранська політика в Україні повинна здійснюватися, зокрема, на таких засадах:

1) верховенства права – забезпечення пріоритету прав і свобод ветеранів, членів їх сімей та членів сімей загиблих (померлих) ветеранів, що визначають зміст і спрямованість державної ветеранської політики;

2) гуманізму – повага до гідності ветеранів, членів їх сімей та членів сімей загиблих (померлих) ветеранів, забезпечення і захист їх права на життя, вільний розвиток, реалізацію ними своїх здібностей;

3) демократизму – можливість ветеранів, членів їх сімей та членів сімей загиблих (померлих) ветеранів як безпосередньо, так і через своїх представників або через ветеранські центри й організації брати участь у формуванні та реалізації державної ветеранської політики;

4) рівності прав ветеранів, членів їх сімей та членів сімей загиблих (померлих) ветеранів – недопущення надання привілеїв чи встановлення обмежень для ветеранів, членів їх сімей та членів сімей загиблих (померлих) ветеранів за ознаками раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, віку, мови, етнічного чи соціального походження, сімейного чи майнового стану, місця проживання або іншими ознаками;

5) безбар'єрності – забезпечення безперешкодного доступу ветеранів, членів їх сімей та членів сімей загиблих (померлих) ветеранів до різних сфер життєдіяльності.

Важливою складовою налагодження ефективних взаємозв'язків та відносин між інститутами громадянського суспільства та Збройними Силами України є відповідні консультативно-дорадчі органи, які утворюються, зокрема, при центральних органах виконавчої влади, що забезпечують формування та реалізують державну політику у відповідних сферах і галузях суспільного життя. Такі органи є важливим засобом забезпечення взаємодії ЗСУ з громадськістю, що впливає з-поміж іншого з тих завдань і функцій, які покладаються на ці органи. У даному випадку мова йде, зокрема, про сприяння забезпеченню координації дій центральних органів виконавчої влади, що належать до компетенції консультативно-дорадчого органу, а також про підготовку пропозицій щодо формування та реалізації державної політики у визначеній сфері для підвищення її ефективності.

Так, наприклад, при Міністерстві у справах ветеранів України функціонує Експертна рада як постійно діючий консультативно-дорадчий орган, утворений для сприяння участі провідних фахівців, науковців та експертів у формуванні та реалізації державної ветеранської політики, ефективної взаємодії Міністерства з науковими інституціями, врахування експертної думки при формуванні та реалізації державної політики у сфері компетенції цього Міністерства.

В означеному контексті взаємодії Збройних Сил України і глобалізованого громадянського суспільства слід підкреслити також появу «міжнародного забарвлення» такої взаємодії, зокрема акцентувати, що існують зобов'язання, які не є в «чистому вигляді» цивільно-правовими. Так, після повномасштабного вторгнення РФ до таких зобов'язань можна, наприклад, віднести зобов'язання країн ЄС щодо допомоги зовнішньо переміщеним і внутрішньо переміщеним особам, надання сучасних видів озброєння Україні, підготовки підрозділів ЗСУ на військових базах інших держав щодо оволодіння новими, сучасними видами озброєння. Хочемо нагадати про нормативні положення Закону про ленд-ліз, охарактеризований як такий, що спрямований на захист демократії в Україні, від 2022 р. (англ. – Ukraine Democracy Defense Lend-Lease Act of 2022 – акт Конгресу США).

Отже, беззаперечно, такі зобов'язання мають низку суттєвих особливостей. У найбільш загальній формі (а також сенсі) ці зобов'язання можуть визначатися як «поставлене завдання, обіцянка, що неодмінно повинні бути виконані». Дуже схоже визначення: «поставлене перед собою чи ким-небудь завдання, яке неодмінно слід виконати»¹. Близька до цього дефініція наведена також ще в одному виданні².

Зрозуміло, що із цього визначення (хоча воно і «не претендує» на досконалість за формальними та сутнісними ознаками) можна отримати можливість виокремити деякі характерні риси, ознаки та характеристики зобов'язань, про які йшлося.

Зокрема:

– підставами їх виникнення часто виступають не тільки, а можливо, і не стільки правові начала, скільки в першу чергу моральні засади;

– великого значення в їх функціонуванні набуває діяльність громадянського суспільства (часто останнє демонструє характер глобалізованого, інтеграційного, консолідованого). Слід визнати, що багато рішень про допомогу Україні держави приймали саме під впливом «знизу», враховуючи активні дії громадянських рухів, об'єднань тощо;

– дані зобов'язання не є імперативними, «категоричними»;

– у значній кількості вони не забезпечені юридичною відповідальністю;

– досить щільно такі зобов'язання «контактують», базуються на основоположних принципах права. Серед найважливіших принципів слід згадати такі принципи:

¹ Куньч З. Й. Універсальний словник української мови. Тернопіль : Навч. кн. : Богдан, 2005. С. 307.

² Див.: Загнітко А. П., Шукіна І. А. Великий глумачний словник сучасної української мови: від А до Я. Донецьк : ТОВ ВКФ «БАО», 2008. С. 208.

1) правової визначеності, згідно з яким суб'єкти повинні мати змогу планувати свої дії із впевненістю, що знають про їх правові наслідки, тобто застосування актів повинне бути передбачуваним для індивідів;

2) пропорційності, відповідно до якого правові обмеження повинні окреслювати істотну й легітимну мету і при цьому мають бути об'єктивно виправданими, обґрунтованими;

3) рівності, який виходить із того, що всі, хто знаходиться в однаковому становищі, мають рівні права, свободи й обов'язки і є рівними перед законом;

4) свободи, який зумовлює такі вимоги, що мають бути втілені в праві: принцип «дозволено все, що не заборонено законом»; принцип поваги і непорушності прав людини; принцип автономії; принцип плюралізму; принцип толерантності; принцип субсидіарності та ін. Згідно із цим принципом право: а) ґрунтується на визнанні свободи беззаперечною соціальною цінністю; б) послідовно втілює її ідею у своїх положеннях та інститутах; в) закріплює легітимовану міру свободи; г) за допомогою юридичних засобів захищає її від будь-яких порушень. Теоретики права неодноразово констатують важливість саме принципу свободи для розвитку людської цивілізації (ціннісний вимір свободи в праві розглядається в цьому контексті Н. Оніщенко, Н. Пархоменко, О. Петришиним, П. Рабіновичем тощо);

б) гуманізму, вимогою якого є концентрування права навколо людини, її цінностей та інтересів, забезпечення їх юридичної захищеності, створення умов для людського розвитку;

б) законності та правопорядку (у тому числі влаштування світового правопорядку на етапі миробудівництва) – це система керівних положень та ідей, що визначають природу законності, її місце у світовому співтоваристві й у системі інших правових категорій. Ці ідеї зумовлені закономірностями суспільного розвитку, є засобом формування мотивів правомірної поведінки та переконання суб'єктів (мотивації) щодо правомірної поведінки, необхідності дотримання законодавчих норм, вони відображають ставлення суспільства до нормативно-правових актів; опосередковано регулюють суспільні відносини, сприяють дотриманню та виконанню правових приписів усіма суб'єктами права; характеризують місце законності в системі правових гарантій, призначення в системі регулювання суспільних відносин.

Крім того, необхідно зазначити також правила (моральні чесноти), яким відповідають ці зобов'язання:

– добросердність – чуйне ставлення до людини;

- добросовісність – чесне і сумлінне виконання взятих на себе зобов'язань;
- добротність – дотримання всіх чеснот і загальнолюдських цінностей;
- добротність – здатність позитивно мислити і діяти в ім'я Миру, Прогресу і Людини.

Таким чином, підсумовуючи, можна зробити такі висновки.

1. Взаємодія Збройних Сил України з інститутами громадянського суспільства передбачає реалізацію широкого спектра комунікацій, кожна з яких спрямована на виконання як загальних (наприклад, консолідація українського суспільства, підвищення рівня взаємної довіри громадян і ЗСУ), так і спеціальних завдань та цілей (наприклад, підвищення рівня правосвідомості військовослужбовців, створення якісно підготовленого військового резерву). При цьому структура такої взаємодії включає в себе нормативно закріплені механізми, серед яких слід виокремити, зокрема, такі, як громадські експертизи та моніторинги, громадський контроль, волонтерська діяльність, консультації з громадськістю, науково-консультативна діяльність, підприємницькі ініціативи тощо.

2. Чинна нормативно-правова регламентація взаємовідносин інститутів громадянського суспільства і Збройних Сил України потребує свого подальшого оновлення та розвитку, зокрема, у контексті правового забезпечення створення ефективної системи контролю за здійсненням волонтерської діяльності, удосконалення інституту юридичної відповідальності держави перед громадянським суспільством і особою, забезпечення права людини на мирне життя в українському суспільстві, а також формування та здійснення ефективної державної ветеранської політики. Вказані складники, на нашу думку, є концептуальними засадами правового забезпечення взаємодії ЗСУ з інститутами громадянського суспільства в умовах війни та післявоєнної відбудови держави.

3. Сьогодні важливо ще виокремлювати і продискутувати зобов'язання, що мають іншу природу й сутність, ніж загальноновизначені цивільно-правові. Ні в якому разі не претендуючи на перегляд усталених цивілістичних канонів, запрошуємо до дискусії щодо означених зобов'язань і вивчення їх природи та сутності.

Хочемо лише констатувати наявність «міжнародного забарвлення» у взаємовідносинах, взаємовідповідності, взаємоузгодження відповідних дій ЗСУ та громадянського суспільства в сучасних реаліях.

2.5. ПРАВОВИЙ СТАТУС ВНУТРІШНЬО ПЕРЕМІЩЕНИХ ОСІБ, ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ТА ЗАХИСТ ЇХНІХ ПРАВ

З початком повномасштабного російського воєнного вторгнення та запровадження в Україні воєнного стану актуалізувались теоретичні та прикладні правові проблеми забезпечення та гарантування прав і свобод внутрішньо переміщених осіб (ВПО).

Найвищою соціальною цінністю в Україні є життя, здоров'я, честь, гідність, недоторканність людини. Основна мета держави полягає в забезпеченні прав і свобод людини та створенні системи гарантій їх дотримання. Таким чином, держава через уповноважені органи зобов'язана забезпечити необхідні умови для здійснення, захисту й забезпечення прав і свобод людини і громадянина.

Забезпечення прав і свобод ВПО залежить як від якісного нормативно-правового матеріалу, так і від налагодженої роботи державних органів щодо втілення в життя зазначених у законодавстві положень. Особливої актуальності питання охорони й захисту прав і свобод ВПО набуває в умовах воєнного стану на території України.

Відповідно до закону вимушена внутрішня міграція – це необхідне переміщення особи в межах держави, що призводить до зміни її правового статусу та місця постійного проживання¹. Міжнародна організація з міграції поділяє вимушених мігрантів на три категорії: внутрішньо переміщені особи (внутрішні вимушені мігранти), біженці та шукачі притулку (зовнішні або міжнародні мігранти).

Права й обов'язки ВПО структуровані фундаментальним змістом прав людини та негативними й позитивними зобов'язаннями держави, що випливають з її відповідальності за їх захист. Відповідно до вертикальної структури прав людини першочергове втручання держави має бути зосереджено на поновленні правового статусу ВПО. Це пояснюється тим, що той факт, що ці особи були змушені покинути свої домівки через воєнний конфлікт і цілком реальну й неминучу загрозу переслідувань і навіть смерті від рук окупаційних урядових структур, не звільняє Україну від відповідальності за основні причини переміщення². ВПО мають право на повний спектр особистих, політичних, економічних, соціальних і культурних прав, якими користуються всі особи, незалежно від обставин, що призвели до їх переміщення.

¹ Логвінова М. О. Внутрішньо переміщені особи як категорія вимушених мігрантів: поняття та ознаки. *Науковий вісник Херсонського державного університету*. 2019. №11. С. 45.

² Права внутрішньо переміщених осіб : навч. посіб. / за заг. ред. О. Я. Рогача, М. В. Савчина. Ужгород : РІК-У, 2017. С. 14.

Але, враховуючи, що ВПО знаходяться у вразливому становищі і постраждали від обставин, що зумовили їх вимушене переміщення, на державу покладається обов'язок гарантувати для них додаткові права і свободи.

Права і свободи ВПО можна загалом поділити на такі групи: 1) право на забезпечення нормального існування ВПО; 2) права на безпеку; 3) виборче право; 4) права у сфері адміністративно-правових відносин; 5) соціальні права; 6) права у трудових відносинах; 7) медичні права; 8) освітні права; 9) сімейні права; 10) інші права. Перелік прав ВПО, закріплених у Законі України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб», нескінченний. До інших прав ВПО належать: право на отримання допомоги у переміщенні їхнього рухомого майна; сприяння у поверненні на попереднє місце проживання; право на державну реєстрацію актів громадянства, зміну актів громадянства за місцем проживання, поновлення та анулювання¹. Додаткові права, обов'язки та гарантії ВПО надають їм особливого правового статусу, який полягає в тому, що окремі права, свободи й обов'язки однієї особи відрізняються від прав, свобод і обов'язків іншої особи внаслідок її соціальних, державних, майнових, сімейних та будь-яких інших обставин. Спеціальний правовий статус «документує особливості статусу окремих категорій громадян»². Тому правовий статус внутрішньо переміщених осіб є спеціальним.

Кожній особі, яка зазнала вимушеного переміщення через обставини, передбачені Законом України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб», гарантоване право отримати правовий статус ВПО. Це системоутворююче право для осіб, які вимушено переміщуються, цей спеціальний правовий статус не набувається автоматично – для цього потрібно виявити бажання та подати відповідну заяву.

Запровадження воєнного стану в Україні, пов'язаного з початком повномасштабної війни, значно ускладнює забезпечення прав і свобод людини і громадянина в умовах необхідності їх часткового обмеження для захисту суспільства й держави через те, що такі обмеження передбачають часткове та тимчасове унеможливлення їх реалізації³. Зазначені конституційні положення прийняті відповідно до принципів Загальної декларації прав людини та передбачають, що кожна особа під час реалізації своїх прав зазнає виключно законодавчо встановлених

¹ Права внутрішньо переміщених осіб : навч. посіб. / за заг. ред. О. Я. Рогача, М. В. Савчина. Ужгород : РІК-У, 2017. С. 18.

² Шульга А. М. Правовий статус особистості, його види. *Право і безпека*. 2012. №2 (44). С. 20.

³ Корнієнко М. В. Права людини в умовах воєнного стану: загальноправовий дискурс. *Південноукраїнський правничий часопис*. 2022. №1–2. С. 29.

обмежень і тільки з метою забезпечення вимог громадського порядку, моралі й загального добробуту суспільства. Оскільки ВПО перебувають у гірших умовах, ніж особи, які не переміщувались, для зменшення дисбалансу актуально застосовувати позитивні дії.

Права людини – це права, гарантовані як потреби, а захист прав людини – одна з найактуальніших проблем із часів існування людства. Конституція України гарантує, що права, свободи й інтереси кожного не будуть протиправно порушуватися в будь-який не заборонений законом спосіб¹. Незалежно від соціального характеру, легального чи незаконного (загарбницькі чи оборонні війни; збройні дії сепаратистів у центрі країни чи дії урядових сил для підтримання конституційного порядку), збройні конфлікти ставлять під загрозу реалізацію гарантій і свобод людини². Існує прямий зв'язок між розвитком суспільств і націй та забезпеченням прав і свобод тих, хто цього потребує. Отже, права ВПО навіть в умовах збройного конфлікту і воєнного стану безпосередньо залежать від наявності та якості їх правового забезпечення.

Однак, безумовно, розвиток усіх суспільних відносин у воєнний час ускладнений проведенням на території держави активних бойових дій.

Закон України «Про правовий режим воєнного стану» визначає, що воєнний стан є особливим правовим режимом, який може бути введений на окремих територіях чи у всій державі у випадку збройної агресії чи загрози нападу, небезпеки територіальній цілісності держави, крім надання відповідним компетентним органам публічної влади, військовому командуванню повноважень, які необхідні для забезпечення національної безпеки, та передбачає тимчасове обмеження конституційних прав та свобод людини і громадянина, інтересів юридичних осіб³. Ознакою воєнного стану, що безпосередньо стосується предмета дослідження, є те, що введення правового режиму воєнного стану передбачає тимчасове, зумовлене загрозою, обмеження конституційних прав і свобод людини і громадянина та прав і законних інтересів юридичних осіб із зазначенням строку дії цих обмежень. Ці ж обмеження стосуються і ВПО, які одночасно зазнають як законного обмеження їхніх прав, так і наслідків своїх порушених прав і свобод.

¹ Конституція України від 28.06.1996. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. №30. Ст. 141.

² Бортняк К. Особливості дотримання й обмеження прав громадян в умовах воєнного стану. 2022. URL: http://elar.naiu.kiev.ua/bitstream/123456789/21957/1/Конф_дивіл%20право_РЕД_%20ВЕРСТКА%202022_p177-180.pdf ; Гнатковський М. М. Повага до прав людини в умовах збройного конфлікту в Україні : Застосування судами норм міжнародного гуманітарного права та стандартів захисту прав людини. Київ, 2017. С. 22.

³ Про правовий режим воєнного стану : Закон України від 29.09.2015. *Відомості Верховної Ради України*. 2015. №28. Ст. 250.

Варто зазначити, що більшість цивілізованих держав світу застосовують закони війни до всіх ситуацій, у яких збройні сили ведуть бойові дії, незалежно від того, чи це оголошені чи іншим чином визнані воєнні дії. Отже, право збройних конфліктів повинне застосовуватися до всіх військових дій із застосуванням збройних сил, незалежно від характеру, інтенсивності чи тривалості конфлікту¹. Формально обидві сторони конфлікту повинні забезпечувати права людини, особливо права цивільного населення.

Вимушене переміщення характерне не тільки для України, а й для багатьох держав світу, може бути спричиненим низкою чинників, серед яких політичні, економічні, соціальні, воєнні тощо та є одним із найбільших викликів сучасності². У світі значно довше вибудовується система забезпечення прав і свобод ВПО, у тому числі з урахуванням національних особливостей. Міжнародні стандарти захисту прав ВПО спрямовані на запобігання вимушеному переміщенню та мінімізацію його наслідків; збір даних щодо кількості ВПО та їх становища; організацію навчання щодо прав і свобод ВПО; формування та реалізацію правових механізмів захисту прав ВПО; створення системи інституцій, відповідальних за забезпечення прав і свобод ВПО, тощо.

Забезпечення прав і свобод ВПО в Україні спирається на законодавчу базу, що почала формуватися з початком агресії російської федерації у 2014 р. й активізувалась із початком повномасштабного вторгнення на територію України. У період російської збройної агресії Верховна Рада України прийняла низку законів про захист прав людини, зокрема закони України від 24 березня 2022 р. «Про внесення змін до Кримінального кодексу України щодо відповідальності за незаконне використання гуманітарної допомоги», від 1 квітня 2022 р. «Про захист інтересів осіб у сфері інтелектуальної власності під час дії воєнного стану, введеного у зв'язку із збройною агресією Російської Федерації проти України», від 21 квітня 2022 р. «Про внесення змін до деяких законів України щодо функціонування сфери зайнятості та загальнообов'язкового державного соціального страхування на випадок безробіття під час дії воєнного стану» та деякі інші, спрямовані на забезпечення прав і свобод людини і громадянина, у тому числі внутрішньо переміщених осіб, під час війни.

¹ Кабанов О., Заярний О., Мироненко В. Довідник із громадянських (особистих), політичних та інших прав людини в умовах воєнного стану. Київ, 2022. С. 64 ; Ушаков А. Я. Питання поточного дотримання прав і свобод людини і громадянина у час військового стану. *Ukrainian research area in the conditions of military intervention: adaptability and update of the technical and legal sciences*. Kharkiv ; Riga, 2022. С. 208.

² Капінус О. Я. Особливості державної політики щодо внутрішньо переміщених осіб в Україні : автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр. : 25.00.01. Івано-Франківськ, 2021. С. 5.

Забезпечення прав і свобод ВПО сьогодні стало одним із пріоритетних завдань інститутів громадянського суспільства й держави. Але на початковому етапі створення та розвитку національної політики щодо забезпечення прав і свобод ВПО роль держави була другорядною, оскільки у приймаючих громадах переважала інертність серед владних інституцій. У зв'язку із цим деякі функції виконували громадські організації, ініціативні групи та волонтери за активної підтримки міжнародних організацій і благодійних фондів.

На сьогодні державна політика щодо ВПО втілюється в системі правових, соціально-економічних, організаційних та інформаційних заходів за такими напрямками: здійснення імміграційного контролю (реєстрація, облік) у єдиній інформаційній базі даних про внутрішньо переміщених осіб; нормативно-правова база з питань розробки спеціальних національних соціально-економічних програм надання екстреної допомоги суб'єктам вимушеного внутрішнього переміщення та вирішення їхніх соціально-економічних проблем (щодо підтримки, забезпечення житлом, працевлаштування, надання безкоштовної медичної допомоги, пенсійного та соціального забезпечення, державні товари та гуманітарна допомога) тощо¹. Реалізація цієї політики в основному покладена на національні органи влади та місцеве самоврядування.

Національні засоби включають роботу державних органів, які під час дії воєнного стану здійснюють охорону й захист прав і свобод, у тому числі ВПО; громадські організації, діяльність яких спрямована на реалізацію прав і свобод ВПО, враховуючи обмеження, що спричинені введенням воєнного стану. Система державних органів, що здійснюють забезпечення прав і свобод ВПО, є дуже розгалуженою.

Варто зауважити, що після створення центрального органу виконавчої влади, що юридично й фактично здійснював діяльність щодо забезпечення прав і свобод ВПО, було запроваджено всі інструменти публічної політики в цій сфері, зокрема парламентські слухання, громадські експертизи, громадський бюджет, петиції тощо. Реалізація зазначених інструментів сприяла інституціоналізації національної політики щодо ВПО.

Серед проблем реалізації національної політики щодо ВПО в Україні науковці називають такі: правові й адміністративні перешкоди для інтеграції ВПО в місцеві громади, недостатній рівень соціально-психо-

¹ Капінус О. Я. Особливості державної політики щодо внутрішньо переміщених осіб в Україні : автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр. : 25.00.01. Івано-Франківськ, 2021. С. 5 ; Наливайко Л. Р., Мінакова Є. В., Бочковий О. В. Проблеми реалізації повноважень органів місцевого самоврядування з питань інтеграції внутрішньо переміщених осіб в умовах децентралізації влади. *Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ*. 2022. № 1. С. 132.

логічної компетентності державних службовців / посадових осіб місцевого самоврядування щодо надання психологічної допомоги ВПО¹. Незважаючи на воєнний стан на території України, вирішення зазначених проблем потребує негайного вирішення та комплексного підходу.

Найактивнішими суб'єктами безпосередньої підтримки ВПО в умовах воєнного стану є саме громадські організації, благодійні фонди та волонтери.

Інститути громадянського суспільства як суб'єкти забезпечення прав і свобод ВПО можна класифікувати на такі види: 1) інститути громадянського суспільства у сфері надання кваліфікованої юридичної допомоги ВПО – адвокатура, громадські об'єднання адвокатів, нотаріат; 2) інститути громадянського суспільства у сфері захисту політичних прав ВПО – політичні партії; 3) інститути громадянського суспільства у соціально-економічній та культурній сферах захисту прав ВПО – громадські об'єднання, некомерційні громадські організації, громадські фонди, громадські рухи, установи, професійні спілки, засоби масової інформації, волонтери, інститути освіти, інститути місцевого самоврядування (громади), а також релігійні організації; 4) інститути громадянського суспільства, що захищають права ВПО, які відносяться до спеціальних категорій громадян (жінки, діти, особи з інвалідністю тощо)². Слід визнати, що вказані організації найближчі до людей і допомагають вирішити нагальні потреби та проблеми різного характеру.

Сьогодні внутрішньо переміщені особи стикаються з низкою адміністративних проблем, що перешкоджають їх повноцінній інтеграції в суспільство. Уряди несуть основну відповідальність за надання захисту й гуманітарної підтримки ВПО в межах своєї юрисдикції та беруть на себе відповідальність за виконання цього зобов'язання; натомість ВПО мають право вимагати й отримувати захист і допомогу від цих установ³. Тому відповідальність за захист ВПО лежить насамперед на державних органах влади. Але найчастіше ВПО опиняються в си-

¹ Капінус О. Я. Особливості державної політики щодо внутрішньо переміщених осіб в Україні: автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр. : 25.00.01. Івано-Франківськ, 2021. С. 11 ; Тимчук Л. І. Забезпечення доступу до освіти як умова успішної соціалізації внутрішньо переміщених осіб. 2018. URL: <http://enpuir.npu.edu.ua/bitstream/handle/123456789/19936/Тymchuk.pdf>.

² Кошляк Н. Е. Види інститутів громадянського суспільства як суб'єктів забезпечення прав внутрішньо переміщених осіб. *Європейський вибір України, розвиток науки та національна безпека в реаліях масштабної військової агресії та глобальних викликів ХХІ століття* (до 25-річчя Національного університету «Одеська юридична академія» та 175-річчя Одеської школи права) : матеріали Міжнар.наук.-практ. конф. (м. Одеса, 17 черв. 2022 р.) : у 2 т. / за заг. ред. С. В. Ківалова. Одеса : Гельветика, 2022. Т. 1. С. 136.

³ Роль місцевих і регіональних влад у захисті внутрішньо переміщених осіб (ВПО) : доповідь CG37(2019)09final. URL: <https://rm.coe.int/16809c3f91>.

туаціях, коли національні органи влади не мають або не можуть запровадити заходи захисту¹. Це може бути наслідком відсутності повноважень над зонами конфлікту, які не контролюються урядом, а також браком інституційної бази чи фінансування.

Інтеграція та реінтеграція ВПО може відбуватися на трьох рівнях за участю різних сторін: інтеграція за допомогою приймаючої громади, до якої вони переїхали, реінтеграція з громадою, з якої вони переїхали; інтеграція за допомогою державних організацій; інтеграція за допомогою міжнародних організацій.

Міжнародне співтовариство й уряди повинні розробляти та покращувати засоби та методи розгортання гуманітарної допомоги ВПО. Це досягається шляхом розширення кола учасників із числа урядових і неурядових організацій, що співпрацюють у сфері гуманітарної допомоги. Якщо провести контент-аналіз із питань проблем ВПО, то велику увагу засоби масової інформації приділяють питанням відсутності роботи, житловим проблемам, проблемам освіти й охорони здоров'я.

Українська держава не в змозі самотійно виконати всі соціальні зобов'язання через різні чинники, тому допомога численних міжнародних організацій у відбудові інфраструктури на територіях, які постраждали від війни, створює нові можливості для розвитку місцевих спільнот.

Міжнародні організації стали майданчиком комунікації та важливим фактором миротворчих і гуманітарних процесів, а тому цей ресурс має активно використовуватися державами для ефективного врегулювання існуючих конфліктів. Надзвичайно важливою залишається роль міжнародних організацій у консолідації міжнародної підтримки України та врегулюванні російсько-українського конфлікту. Важливо акцентувати на тому, що міжнародні організації можуть бути значно обмежені у своїх повноваженнях щодо допомоги державі з огляду на політико-ідеологічні, економічні й інші розходження в поглядах між сторонами конфлікту, тому основна робота щодо забезпечення прав і свобод ВПО належить державі в особі компетентних органів та інститутам громадянського суспільства.

Враховуючи, що до забезпечення прав і свобод ВПО в Україні залучено одразу декілька органів публічної влади, діяльність яких регулюється понад сотнею нормативно-правових актів, кількість проблем, що виникла під час війни рф проти України, є значною.

¹ Наливайко Л. Р., Мінакова Є. В. Забезпечення доступу внутрішньо переміщених осіб до виборчих прав на місцевому рівні (на основі досвіду проведення місцевих виборів 2020 року): теоретико-прикладний аспект. *Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ*. 2021. Спец. вип. № 2. С. 33.

Ситуація також ускладнюється тим, що поточне вимушене внутрішнє переміщення є масовим, тому нормативно-правова й організаційна складові забезпечення прав і свобод зазначеної категорії осіб повинні змінюватись відповідно до поточної ситуації в державі.

З 2014 р. перші внутрішньо переміщені особи прибували до Дніпропетровщини ще на початку російської агресії в Криму, Луганській та Донецькій областях. З 22 лютого 2022 р. регіон став потужним гуманітарним хабом для ВПО. Регіон забезпечив прийом, лікування та транзит ВПО до західних областей України, а також прийняв тисячі громадян на постійне проживання аж до перемоги. За весь період вимушеного внутрішнього переміщення в регіоні вироблено новаторські підходи до забезпечення прав, свобод, інтересів і потреб ВПО. Цей досвід заслуговує систематизації та узагальнення з метою покращення національного механізму підтримки ВПО. Це зумовлює актуальність дослідження регіональних особливостей захисту й забезпечення прав і свобод ВПО.

З 2014 р. серед усіх областей України займає перші позиції за кількістю прийнятих ВПО Дніпропетровська область¹. За даними Уповноваженого Верховної Ради з прав людини щодо дотримання прав осіб, які постраждали внаслідок збройного конфлікту російської федерації та України у Дніпропетровській області, станом на 11 листопада 2022 р. було обліковано 435 433 ВПО, що становить майже 9% від загальної кількості ВПО в Україні. З них 180 010 чоловіків (9,3% від усіх ВПО – чоловіків) та 255 421 жінка (8,8% від усіх ВПО – жінок). У м. Дніпро проживало 131,4 тис. ВПО, у Кривому Розі – 61,4 тис. у Кам'янському районі – майже 35 тис. осіб. Серед регіонів Дніпропетровська область обіймала 3 місце в Україні за кількістю облікованих ВПО. Перше місце за цим показником обіймали м. Київ і Київська область (693 481 ВПО), друге – Донецька область (518 011 ВПО). На четвертому місці – Харківська область (432 363 ВПО².)

При цьому провідна міжурядова організація – Міжнародна організація з міграції (International Organization for Migration, IOM) – указує дещо іншу цифру ВПО у Дніпропетровській області, а саме: на початок листопада в області було зареєстровано понад 363 500 ВПО. Найбільша кількість цих осіб знаходилася у Дніпрі та становила понад

¹ Звіт про внутрішнє переміщення в Україні. Опитування загального населення. Раунд 10. 27 жовт. 2022 р. URL: https://displacement.iom.int/sites/g/files/tmzbd1461/files/reports/IOM_Gen%20Pop%20Report_R10_IDP_UKR.pdf.

² Спеціальна доповідь Уповноваженого Верховної Ради з прав людини щодо додержання прав осіб, які постраждали внаслідок збройної агресії Російської Федерації проти України, за період 24 лютого – 31 жовтня 2022 року. URL: <https://ombudsman.gov.ua/storage/app/media/Доповіді/Доповідь.pdf>.

146 600¹, що майже на 17% відрізняється від офіційних даних Міністерства з питань реінтеграції тимчасово окупованих територій України. За даними Мінреінтеграції станом на листопад 2022 р., понад 7 млн українців стали ВПО. З них понад 1 млн – це діти. Лідер за кількістю внутрішніх переселенців – східний регіон, зокрема Дніпропетровська область².

Загалом серед наслідків військової агресії рф проти України можна виділити такі: збільшення кількості осіб, які потребують соціальної підтримки від держави; дестабілізація економічної активності середнього й малого бізнесу в Україні, що у свою чергу збільшило кількість осіб, які через втрату заробітку знаходяться за межею бідності; виїзд за межі території України значної кількості громадян, що вплинуло на різні сфери суспільного життя, а це у свою чергу зумовило відтік інтелектуального потенціалу держави тощо. Усі зазначені вище наслідки потребують як оперативного реагування практичних працівників відповідних галузей, так і пошуку нових підходів до захисту ВПО.

У перші місяці повномасштабного вторгнення збільшення кількості ВПО було важко прогнозувати через непередбачуваність військових дій і терористичних актів з боку рф. Більшість ужитих державою заходів об'єктивно не впливали на поліпшення ситуації. Майже повністю відповідальність за ВПО взяли на себе приймаючі громади. Дніпропетровська область стала для ВПО і транзитною, і приймаючою.

Найбільше ВПО Дніпропетровська область прийняла з Донецької, Луганської та Харківської областей. Низка громад області отримали статус територіальних громад, що розташовані в районі проведення воєнних (бойових) дій або які перебувають у тимчасовій окупації, оточенні (блокуванні). Тож внутрішнє переміщення відбувалось і в середині регіону, перш за все переміщувались громадяни з Криворізького, Нікопольського та Синельниківського районів. Громади області показали здатність кинути виклик проблемам ВПО, раціоналізувати використання власних ресурсів і бюджетів громад, щоб підтримувати тих ВПО, які залишились, і тих, хто має намір повернутися до покинутих домівок.

З точки зору негативних зобов'язань держави захист прав ВПО полягає в усуненні перешкод, що створюють значні труднощі у здійсненні їхніх прав і свобод, або які з дотриманням певних формальностей можуть втратити сенс чи звести нанівець. З точки зору позитивних зобов'язань держави захист прав ВПО полягає в можливості влаштуватися за новим місцем проживання. Багато із цих механізмів не функ-

¹ Ukraine – Displacement. *International Organization for Migration (IOM)* : офіц. вебсайт. URL: <https://displacement.iom.int/ukraine>.

² Прихистимо кожного: в Україні – понад 5 тис. місць компактного поселення для внутрішньо переміщених осіб. *Урядовий портал*. URL: <https://www.kmu.gov.ua/>.

цінують належним чином, оскільки законодавчі норми замінюються підзаконними актами, що спотворюють саму природу закону, надаючи широкі дискреційні повноваження виконавчій владі¹. Держава відповідає за безпеку й благополуччя своїх громадян. Позитивний обов'язок держави перед своїми громадянами не зникає в ситуаціях війни та внутрішнього переміщення. Ефективність реалізації таких повноважень залежить від ефективності взаємодії органів державної влади та ВПО.

Аналіз наведеного дає підстави для певних висновків узагальнюючого характеру.

1. Права та свободи людини є невідчужуваними та непорушними. Проте в умовах триваючої війни ВПО є особливо вразливими, а їх захист може бути ускладненим, що пов'язане з проведенням бойових дій на території держави й ускладненим процесом реалізації нормативних положень, особливо на тимчасово окупованих територіях. Кожна особа під час реалізації своїх прав зазнає виключно законодавчо встановлених обмежень і тільки з метою забезпечення вимог громадського порядку, моралі і загального добробуту суспільства. Це стосується і ВПО, але їхні права і свободи вже порушені, а становище – вразливе. Тому тиск, який відчувають ВПО, є більшим. Це не є підставою скасувати щодо них обмеження прав і свобод, що передбачені воєнним станом, а підкреслює важливість застосування додаткових засобів підтримки і захисту.

2. Україна перебуває в процесі розвитку, оскільки цей процес із початку формування не був послідовним, нормативно-правові акти не мали чіткої реалізації. Сьогодні законодавство щодо ВПО змінюється внаслідок негативних факторів, серед яких повномасштабне вторгнення РФ в Україну, і позитивних, до яких можемо віднести наближення українського законодавства до європейського. Окрім удосконалення нормативно-правових актів, потребують доопрацювання законопроекти щодо посилення гарантій дотримання прав і свобод ВПО, зокрема Стратегія інтеграції ВПО та реінтеграції тимчасово оку-

¹ Права внутрішньо переміщених осіб : навч. посіб. / за заг. ред. О. Я. Рогача, М. В. Савчина. Ужгород : РІК-У, 2017. С. 17 ; Наливайко Л. Р., Мінакова Є. В., Бочковий О. В. Проблеми реалізації повноважень органів місцевого самоврядування з питань інтеграції внутрішньо переміщених осіб в умовах децентралізації влади. *Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ*. 2022. № 1. С. 130–136 ; Тимчук Л. І. Забезпечення доступу до освіти як умова успішної соціалізації внутрішньо переміщених осіб. 2018. URL: <http://enpuir.npu.edu.ua/bitstream/handle/123456789/19936/Тумчук.pdf> ; Кошляк Н. Е. Види інститутів громадянського суспільства як суб'єктів забезпечення прав внутрішньо переміщених осіб. *Європейський вибір України, розвиток науки та національна безпека в реаліях масштабної військової агресії та глобальних викликів ХХІ століття* (до 25-річчя Національного університету «Одеська юридична академія» та 175-річчя Одеської школи права) : матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Одеса, 17 черв. 2022 р.) : у 2 т. / за заг. ред. С. В. Ківалова. Одеса : Гельветика, 2022. Т. 1. С. 134–138.

пованих територій тощо. Для вдосконалення чинного законодавства України щодо захисту прав і свобод ВПО необхідно провести комплексну роботу, що включає економічний, соціальний і правовий (нормативно-правовий та організаційний) аспекти.

3. З метою вдосконалення забезпечення прав і свобод ВПО в умовах воєнного стану можемо запропонувати такі рекомендації:

– важливо посилити координацію діяльності між органами публічної влади, що забезпечують реалізацію, охорону й захист прав і свобод ВПО в Україні. Незважаючи на закріплення цих функцій за Міністерством з питань реінтеграції тимчасово окупованих територій України, фактично функції реалізації, охорони та захисту прав і свобод ВПО залишаються розпорощеними;

– організувати ретельний облік ВПО та їхніх потреб. Особливу увагу має бути приділено вдосконаленню загальнодержавного реєстру даних для допомоги в розміщенні, працевлаштуванні та навчанні ВПО;

– посилити ресурсне забезпечення реалізації статусу ВПО, що включає укладення меморандумів із національними та міжнародними організаціями щодо сприяння соціальній підтримці осіб, які переміщуються з тимчасово окупованої території та районів проведення бойових дій.

РОЗДІЛ 3

ВЕКТОР ЄВРОПЕЙСЬКОЇ ІНТЕГРАЦІЇ ЯК ОСНОВНИЙ НАПРЯМ РОЗБУДОВИ УКРАЇНСЬКОГО ЗАКОНОДАВСТВА

3.1. НАБУТТЯ УКРАЇНОЮ СТАТУСУ КАНДИДАТА В ЧЛЕНИ ЄС І ЕТАПИ НА ШЛЯХУ ВСТУПУ ДО ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ

Шлях України до Європейського Союзу (євроінтеграційний напрям розвитку) є тривалим і пов'язаний із численними перешкодами об'єктивного і суб'єктивного характеру.

Міждержавні інтеграційні зв'язки формуються залежно від цілей, завдань, темпів, рівнів, стану політичного, економічного, соціального, культурного тощо розвитку держав, їх місця і ролі на міжнародній арені, характеру міжнародних відносин та інших чинників. Прагнення до інтеграції у міждержавні об'єднання найчастіше детерміноване перевагами, що їх об'єктивно здатна надати міжнародна співпраця як форма організації міжнародних відносин. Недарма зазначають, що «поняття інтеграції пов'язане зі зміцненням взаємозалежності і злагодженості елементів соціальної системи»¹. Вступаючи в об'єднання, держави набувають додаткових можливостей для реалізації національних інтересів, а міждержавний союз – для досягнення спільних цілей взаємовигідного співробітництва.

Процес інтеграції в інформаційній, економічній, соціальній, політичній, культурній сферах життя світового суспільства, що постійно поглиблюється², відбиває в собі поступальний розвиток міжнародних відносин. Їх еволюція, як зазначила Ю. Мовчан, є багатовимірним та багатофакторним історичним і соціально-політичним явищем, що відображає феномен глобалізації. Сучасна Європа як цивілізаційний простір є найбільш яскравим прикладом всепроникнення інтеграційних процесів, оскільки саме на європейському континенті

¹ Філософія інтеграції : монографія / за заг. ред. В. Д. Бондаренка, Ф. Г. Ващука. Ужгород : ЗакДУ, 2011. С. 10. (Серія «Євроінтеграція: український вимір» ; Вип. 18). URL: <https://www.uzhnu.edu.ua/uk/infocentre/get/3719> (дата звернення: 05.05.2023).

² Міжнародні відносини та світова політика : навч. посіб. / О. М. Кузь, Д. С. Коротков, Д. Ю. Михайличенко, О. В. Бровко ; за заг. ред. О. М. Кузя. Харків : ХНЕУ ім. С. Кузнеця, 2020. С. 119. URL: <http://repository.hneu.edu.ua/handle/123456789/25295> (дата звернення: 05.05.2023).

сформувалося таке міжнародне інтеграційне об'єднання, як Європейський Союз¹.

Гасло Європейського Союзу «In varietate concordia» («United in Diversity», «Єдність у багатоманітності») виражає дві важливі грані євроінтеграційного процесу: прагнення до уніфікації і водночас бажання зберегти історичні традиції і культуру кожного європейського народу. Цей мотто-символ закарбований в установчих принципах ЄС, одним з яких є принцип поваги до національної індивідуальності держав – членів ЄС.

Стаття 4 Договору про Європейський Союз проголошує, що Союз поважає рівність держав-членів, а також національну самобутність, притаманну їхнім основним структурам, політичним і конституційним, включаючи регіональне та місцеве самоврядування. Союз поважає основні державні функції країн-членів, включаючи забезпечення територіальної цілісності, підтримання правопорядку й захист національної безпеки. Національна безпека залишається виключною відповідальністю кожної держави-члена². Хартія основоположних прав ЄС передбачає, що Союз поважає різноманіття культур і традицій народів Європи, національну ідентичність держав-членів, організацію їхніх органів державної влади на національному, регіональному й місцевому рівнях, а також культурну, релігійну та мовну різноманітність³.

Тобто базова теорія європейської інтеграції оперує виключно поняттями об'єднання і співробітництва суверенітетів, що спрямовані не на заміну одного іншим, а на примноження сил і можливостей кожного учасника⁴. Процес інтеграції до ЄС, зазначає Г. Яворська, відкриває для країни перспективу підтримки державного суверенітету в нових міжнародних умовах, коли державна незалежність реалізується не в праві на здійснення одноосібних дій, а в реалізації національних інтересів спільно з іншими державами, які поділяють ті ж самі цілі⁵. Підкреслюючи унікальність Євросоюзу, І. Романько зауважує, що демократич-

¹ Мовчан Ю. В. Міжнародно-правове регулювання інтеграційних процесів в Європейському Союзі : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.11. Київ, 2010. С. 1.

² The Treaty on European Union. Current consolidated version of 01.03.2020. URL: https://eur-lex.europa.eu/eli/treaty/teu_2016/2020-03-01 (дата звернення: 05.05.2023).

³ Charter of Fundamental Rights of the European Union (proclaimed on 7 December 2000). URL: https://eur-lex.europa.eu/eli/treaty/char_2012/oj (дата звернення: 05.05.2023).

⁴ Державний суверенітет в умовах європейської інтеграції : монографія / Ю. П. Битяк, І. В. Яковюк, С. Г. Сergyogina та ін. ; за ред. Ю. П. Битяка, І. В. Яковюка. Київ : Ред. журн. «Право України», 2012. С. 190.

⁵ Яворська Г. Проблема обмеження державного суверенітету в умовах інтеграції України до ЄС : аналіт. зап. 24.02.2011. URL: <https://niss.gov.ua/doslidzhennya/mizhnarodni-vidnosini/problema-obmezhenya-derzhavnogo-suverenitetu-v-umovakh> (дата звернення: 05.05.2023).

ний, правовий та рівноправний характер взаємовідносин у межах Союзу дозволяє успішно сполучати інтереси всієї європейської спільноти з інтересами кожної із суверенних націй, що входять до його складу¹.

Отже, євроінтеграційні процеси відображають формування міждержавних зв'язків, які є новими за своїм характером і змістом, проте не тягнуть за собою втрати цілісності і суверенітету держав – членів ЄС, не пригнічують їхню самобутність, мову, культуру, політичні і правові традиції.

Ключовою детермінантною євроінтеграційного вибору України стало не стільки географічне розташування нашої держави в центрі Європи, хоча це також важливо, скільки насамперед спільність аксіологічних основ України та ЄС: повага до людської гідності, свобода, демократія, рівність, верховенство права, повага до прав людини, недискримінація, толерантність, справедливість, солідарність, рівність між жінками та чоловіками, мир і безпека.

Формування спільної аксіологічної основи України та ЄС має глибокі історичні корені, а сама ідея євроінтеграції України, за свідченням істориків, була започаткована членами Кирило-Мефодіївського товариства Т. Шевченком, М. Костомаровим, П. Кулішем, М. Гулаком, проповідувалася у працях І. Франка і М. Грушевського². Як пишуть автори вітчизняного підручника з європейського права, утворення суверенної Української держави як невід'ємної частини Європи – з міжнародно-правової і геополітичної точки зору та наслідками прийняття Україною у 998 р. християнства – засвідчують про її належність як складової до західної цивілізації. Адже сам факт хрещення Київської Русі знаменував цивілізаційний вибір, що визначив подальший історичний шлях країни і народу. Спорідненість із Європою повністю проявилася в епоху Середньовіччя на прикладах тісних зв'язків і Київської Русі, і Галицько-Волинської держави із західноєвропейськими країнами. Показовим вважають і литовсько-польський період, коли українські землі, незважаючи на всі складності пригніченого становища, ще більше поглибили євроінтеграційну тенденцію³. Отож, географічно перебуваючи в Європі, Україна зазнавала переважно європейського культурно-історичного впливу⁴. Компаративісти підкреслю-

¹ Романько І. І. Європейська та євроатлантична інтеграція України: історія, сучасний стан, перспективи : навч. посіб. Кропивницький : ЛА НАУ, 2017. С. 5.

² Там само.

³ Європейське право: право Європейського союзу : підручник : у 3 кн. / за заг. ред. В. І. Муравйова. Київ : Ін Юре, 2015. Кн. третя : Право зовнішніх зносин Європейського союзу / В. І. Муравйов, М. М. Микієвич, І. Г. Білас та ін. С. 254.

⁴ Шергін С. Геополітична ідентичність України в умовах глобалізації. *Освіта регіону*. 2010. № 2. С. 81–86. URL: <https://social-science.uu.edu.ua/article/234> (дата звернення: 05.05.2023).

ють також вплив правових традицій, цінностей і норм континентальної Європи на розвиток українського права, зближення якого із законодавством ЄС – логічний результат вікової присутності України не на межі з росією, а із Західною Європою¹.

Періодизація євроінтеграційної історії України (як і будь-яка періодизація в історії) має умовний характер і по-різному подається дослідниками залежно від обраних критеріїв і часу проведення. Так, історик С. Віднянський виокремлює п'ять етапів відносин України з ЄС: 1) 1991–1994 рр.: період ініціативно-динамічних зовнішньополітичних зусиль з боку України щодо налагодження співробітництва з Європейським Союзом і байдужості та нейтральної пасивності з боку ЄС; 2) 1995–1999 рр.: період започаткування постійного партнерського діалогу між Україною і ЄС, проголошення і закріплення євроінтеграційного курсу України; 3) 2000–2004 рр.: так званий смутний час (з одного боку – нові організаційно-законодавчі кроки щодо розвитку євроінтеграційного стратегічного зовнішньополітичного курсу, з іншого – переважно негативна залежність зовнішньої політики України від серйозних внутрішньополітичних випробувань, що викликало розчарування західних партнерів); 4) 2005–2013 рр.: так званий переговорний період («час нереалізованих можливостей»); 5) етап від Революції гідності 2013–2014 рр.²

У літературі по-різному підходять до цієї періодизації. Зокрема, виділяють п'ять періодів: 1) 1990–1996 рр.: закладення правового фундаменту відносин Україна – ЄС; 2) 1997–1998 рр.: новий рівень співпраці України з ЄС; 3) 2005–2008 рр.: від Саміту ЄС – Україна 1 грудня 2005 р. до набуття членства України в СОТ; 4) 2010–2014 рр.: зміни в євроінтеграційній стратегії України; 5) 2014–2017 рр.: відновлення курсу на євроінтеграцію, підписання Угоди про асоціацію між ЄС та Україною³.

Так, Ю. Палагнюк, досліджуючи євроінтеграцію України, називає наступні: 1) формування політики європейської інтеграції України. Угода про партнерство і співробітництво між Україною та ЄС; 2) Угода про асоціацію між Україною та ЄС; 3) глибока і всеосяжна Зона вільної торгівлі між сторонами; 4) лібералізація візового режиму між

¹ Батлер В. Е. Україна на юридичній карті світу. *Правова доктрина України* : у 5 т. Харків : Право, 2013. Т. 1 : Загальнотеоретична та історична юриспруденція / В. Я. Тацій, О. Д. Святоцький, С. І. Максимов та ін. ; за заг. ред. О. В. Петришина. С. 259–260.

² Віднянський С. Взаємовідносини України і Європейського Союзу після Помаранчевої революції: потенціал і нереалізовані можливості. 2018. URL: <https://www.uzhnu.edu.ua/en/infocentre/get/16509> (дата звернення: 05.05.2023).

³ Цятковська А. М. Євроінтеграційна стратегія України: генеза та особливості реалізації. *Теорія і практика правознавства*. 2019. Вип. 2 (16). 14 с. DOI: <https://doi.org/10.21564/2225-6555.2019.16.186009>.

Україною та ЄС; 5) імплементація Угоди про асоціацію між Україною та ЄС¹.

В. Дудкевич на основі аналізу політико-нормативного складника відносин між Україною та ЄС наголошує на трьох етапах: 1) визначення пріоритетів (1991–1998 рр.); 2) співпраця та партнерство (1998–2014 рр.); 3) асоціація та інтеграція (з 2014 р.)².

Оскільки найважливіші євроінтеграційні кроки України набувають певної політико-правової форми, яка закріплює цілеспрямовані зміни у відносинах України з ЄС, одним із релевантних критеріїв періодизації євроінтеграційної історії України доцільно визначити політико-правовий аспект. У поєднанні з хронологічним підходом такий аспект локалізує в часі основні етапи правового забезпечення євроінтеграції України.

Зважаючи на це, в історії України на її шляху вступу до Євросоюзу можна умовно виокремити такі етапи: 1) визначення політико-правових основ і напрямів зовнішньої політики України за європейським вектором розвитку, а також стратегічних цілей і напрямів майбутнього партнерства з ЄС (1990–1998 рр.); 2) зміцнення стратегічного партнерства України та ЄС, формування політики адаптації законодавства України до права Євросоюзу (1999–2004 рр.); 3) розширення співробітництва України та ЄС, переговорний процес (2005–2012 рр.); 4) зупинення процесу євроінтеграції України, Революція гідності (2013–2014 рр.); 5) відновлення євроінтеграційного курсу України, підписання Угоди про асоціацію між Україною та ЄС (2014–2021 рр.); 6) євроінтеграція в умовах повномасштабної російської агресії проти України, набуття Україною статусу кандидата на членство в ЄС (2022 р. – донині).

На початку 1990-х років європейський напрям зовнішньої політики України концептуально й організаційно був орієнтований на однаково важливі та комплементарні складові – розвиток двосторонніх міждержавних відносин з європейськими країнами та розширення участі у європейському регіональному співробітництві³. Умовно відправним пунктом першого етапу євроінтеграційної історії України

¹ Палагнюк Ю. Україна та політика європейської інтеграції. *Управління в ЄС та політика європейської інтеграції* : мультимед. підруч. URL: <https://eugov.chmnu.edu.ua/miltymediinyi-posibnyk/> (дата звернення: 05.05.2023).

² Дудкевич В. І. Євроінтеграційні практики України: специфіка політико-нормативного регулювання. *Politicus*. 2021. Вип. 3. С. 47–53. URL: http://politicus.od.ua/3_2021/8.pdf (дата звернення: 05.05.2023).

³ Віднянський С. Європейська політика України: основні етапи, проблеми та перспективи реалізації. *Міжнародні зв'язки України: наукові пошуки і знахідки*. 2016. Вип. 25. С. 17. URL: <https://dspace.nbuv.gov.ua/handle/123456789/188524> (дата звернення: 05.05.2023).

є прийняття 16 липня 1990 р. Декларації про державний суверенітет України¹. Цей фундаментальний політико-правовий акт закарбував історичне прагнення народу України створити демократичне суспільство, потребу всебічного забезпечення прав і свобод людини, необхідність побудови правової держави. У сфері міжнародних відносин Декларація проголосила, що Україна є рівноправним учасником міжнародного спілкування, активно сприяє зміцненню загального миру й міжнародної безпеки, безпосередньо бере участь у загальноєвропейському процесі та європейських структурах.

Як зазначає професор В. Василенко, Декларацію про державний суверенітет України було ухвалено за великої моральної підтримки активної частини українського суспільства. Вона стала своєрідним віддзеркаленням волі українського народу до свободи, справедливості, демократії і незалежності, інструментом поступового демонтажу комуністичної системи мирним, цивілізованим шляхом за допомогою політико-правових засобів, створила нормативні підстави для трансформації успадкованих від УРСР правових конструкцій, структур і механізмів радянської державності в інститути справжньої суверенної, демократичної, правової, національної держави європейського типу².

На розвиток Декларації про державний суверенітет України в Основних напрямках зовнішньої політики України (1993 р.) одним із головних напрямів було визначено розширення участі в європейському регіональному співробітництві. У цьому документі закріплено, що розбудова відносин із західноєвропейськими державами створить умови для відновлення давніх політичних, економічних, культурних, духовних зв'язків України з європейською цивілізацією, прискорення демократизації, проведення ринкових реформ і оздоровлення національної економіки. Таке співробітництво стане підґрунтям для розширення участі України в європейських структурах та майбутнього інтегрування її господарства до загальноєвропейського і світового економічного простору. Перспективною метою української зовнішньої політики є членство України в Європейських Співтовариствах, а також інших західноєвропейських або загальноєвропейських структурах

¹ Декларація про державний суверенітет України від 16.07.1990. *Відомості Верховної Ради УРСР*. 1990. № 31. Ст. 429.

² Василенко В. А. Декларація про державний суверенітет України – ключовий фактор відновлення її незалежної державності. *25 років: заповіти незалежності України* / О. В. Савченко, Л. Г. Лук'яненко, І. Ф. Драч, В. С. Брюховецький, І. О. Заєць, В. М. Пилипчук, В. А. Василенко. Київ : Самміт-Книга, 2017. С. 141–143. URL: <https://ekmair.ukma.edu.ua/server/api/core/bitstreams/798e079d-bcc7-449c-8af2-ddc7af1433b5/content> (дата звернення: 05.05.2023).

за умови, що це не шкодитиме її національним інтересам. З метою підтримання стабільних відносин з Європейськими Співтовариствами Україна укладе з ними Угоду про партнерство і співробітництво, здійснення якої стане першим етапом просування до асоційованого, а згодом – до повного її членства у цій організації¹.

Угода про партнерство і співробітництво між Україною і Європейськими Співтовариствами та їх державами-членами (надалі – УПС) була підписана 16 червня 1994 р. (набрала чинності 1 березня 1998 р.). УПС визначила наступні цілі партнерства: забезпечення політичного діалогу; сприяння розвитку торгівлі, інвестицій і гармонійних економічних відносин між Сторонами і прискоренню їхнього сталого розвитку; створення основ взаємовигідного економічного, соціального, фінансового, цивільного, науково-технічного та культурного співробітництва; підтримка зусиль України щодо зміцнення демократії і розвитку її економіки та завершення переходу до ринкової економіки². Отже, в УПС Україна та ЄС погодили необхідність установа млення міцного партнерства, ґрунтованого на історичних зв'язках і спільних цінностях, проте УПС «не передбачала євроінтеграційних перспектив у вигляді членства України в ЄС»³, а розглядалася як перехідний політико-правовий інструмент євроінтеграції України та водночас як основа реформування її правової системи.

Набувши у 1995 р. членство в Раді Європи (РЄ), Україна підтвердила «відданість ідеалам та принципам, які є спільним надбанням європейських народів»⁴. Ця подія відіграла важливе значення для реалізації євроінтеграційного курсу України, оскільки мета створення РЄ та зобов'язання її членів тісно пов'язані з цілями ЄС і критеріями членства в Євросоюзі, цінності є спільними для РЄ та ЄС, які перебувають у тривалому співробітництві «в інтересах миру, демократії, захисту прав людини, верховенства права, побудови європейського правового простору – Європи без розподільчих ліній, інтеграції європейських держав та встановлення спільних правових стандартів»⁵.

¹ Про Основні напрями зовнішньої політики України : постанова Верхов. Ради України від 02.07.1993 №3360-XII. *Відомості Верховної Ради України*. 1993. №37. Ст. 379.

² Угода про партнерство і співробітництво між Україною і Європейськими Співтовариствами та їх державами-членами від 14.06.1994, ратиф. Законом України від 10.11.1994 №237/94-ВР. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/998_012 (дата звернення: 05.05.2023).

³ Віднянський С. Взаємовідносини України і Європейського Союзу після Помаранчевої революції: потенціал і нереалізовані можливості. 2018. URL: <https://www.uzhnu.edu.ua/en/infocentre/get/16509> (дата звернення: 05.05.2023).

⁴ Про приєднання України до Статуту Ради Європи : Закон України від 31.10.1995 №398/95-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1995. №38. Ст. 287.

⁵ Кузьма В. Ю. Міжнародно-правові аспекти співробітництва Ради Європи з Європейським Союзом : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.11. Одеса, 2018. С. 30.

Визначною подією на першому етапі євроінтеграційної історії України є прийняття 28 червня 1996 р. Конституції України. Основний Закон України ввібрав прогресивні надбання європейського конституціоналізму, у зв'язку з чим по праву зветься «європейською конституцією»¹.

У науковій літературі слушно відзначається, що Конституція України є нормативною основою конституціоналізації процесу європейської інтеграції держави в силу свого фундаментального характеру та всеосяжного регулювання². Для України європейська модель конституціоналізму є не просто найближчою. Ставши членом РЄ, Україна взяла на себе зобов'язання імплементувати європейські стандарти прав людини, верховенства права і демократії, фактично сприйнявши відповідну модель конституціоналізму³. Конституційною ілюстрацією цьому є закріплення ідеалу демократичної, соціальної, правової держави, визнання найвищої цінності людини, її життя і здоров'я, честі і гідності, недоторканності і безпеки, констатація невідчужуваності та непорушності прав і свобод людини, змістовне наповнення каталогу прав і свобод людини і громадянина відповідно до світових та європейських гуманістичних стандартів, закріплених в актах права РЄ та ЄС.

У 1998 р. Україна затвердила Стратегію інтеграції до ЄС, у якій закріплено, що національні інтереси України потребують утвердження України як впливової європейської держави, повноправного члена ЄС, чіткого та всебічного визначення зовнішньополітичної стратегії щодо інтеграції України до європейського політичного, економічного та правового простору. Стратегія визначила основні напрями співробітництва з ЄС: адаптація законодавства України до законодавства ЄС, забезпечення прав людини; економічна інтеграція та розвиток торговельних відносин між Україною і ЄС; інтеграція України до ЄС у контексті загальноєвропейської безпеки; політична консолідація та зміцнення демократії; адаптація соціальної політики України до стандартів ЄС; галузева співпраця тощо⁴.

¹ Козюбра М. Основні цінності європейського конституціоналізму та їх втілення у Конституції України: досягнення і виклики. *Збірник матеріалів і тез науково-практичних заходів конституційного тижня* : [з нагоди 25-ї річниці Конституції України]. Ч. 2/ Конституц. Суд України ; Європ. коміс. «За демократію через право» (Венец. коміс.) ; Нац. акад. прав. наук України. Київ : Ваіте, 2021. С. 134.

² Чернопищук Я. В. Конституціоналізація процесу європейської інтеграції України : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02. Одеса, 2013. С. 14.

³ Бориславська О. М. Європейська модель конституціоналізму: формування, сучасний стан, тенденції розвитку : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.02. Харків, 2018. С. 3.

⁴ Стратегія інтеграції України до Європейського Союзу : затв. Указом Президента України від 11.06.1998 № 615/98. *Урядовий кур'єр*. 18.06.1998.

Уже на 2-му Саміті Україна – ЄС у Відні в жовтні 1998 р. українська сторона запропонувала розпочати переговори про надання Україні статусу асоційованого члена. Це зумовило розробку перспективної стратегії відносин з Україною. Проте під час 3-го Саміту Україна – ЄС 22 липня 1999 р. цей документ так і не був презентований. Лише 10 грудня 1999 р. на Гельсінській сесії Ради ЄС схвалено Спільну стратегію Європейського Союзу щодо України, описує ті події С. Віднянський¹. Отже, з прийняттям цієї Спільної стратегії пов'язуємо другий етап євроінтеграційного процесу України.

Магістральною ідеєю Спільної стратегії Європейського Союзу щодо України² виступає зміцнення стратегічного партнерства України та ЄС на спільних цінностях та інтересах, що виступає невід'ємним фактором зміцнення миру, стабільності та процвітання в Європі. Схваленням Стратегії ЄС визнав проєвропейський вибір України та власну відданість співпраці з Україною на національному, регіональному та місцевому рівнях для підтримки успішних політичних і економічних перетворень в Україні, які полегшать зближення України з ЄС.

Зазначеною Стратегією визначено такі цілі щодо України: робити внесок у створення стабільної, відкритої, плюралістичної демократії в Україні, що базується на верховенстві права, та підтримку стабільно функціонуючої ринкової економіки на користь усьому народові України; співпрацювати з Україною в підтриманні стабільності та безпеки в Європі та всьому світі та в пошуку ефективних шляхів вирішення спільних проблем, які постають перед континентом; розширювати економічне, політичне й культурне співробітництво з Україною, а також співробітництво у сфері юстиції та внутрішніх справ.

Політико-правовою основою стратегічного партнерства України з ЄС на цьому етапі залишається УПС. Разом із цим головним інструментом загальної стратегії на шляху наближення України до ЄС за всім спектром співробітництва: політичним, соціальним, фінансовим, економічним, торговельним, науковим, освітнім, культурним, – постала Програма інтеграції України до Європейського Союзу (2000 р.)³, яка охопила практично всі сфери суспільного життя держави для досягнення Копенгагенських критеріїв: права людини

¹ Віднянський С. Європейська політика України: основні етапи, проблеми та перспективи реалізації. *Міжнародні зв'язки України: наукові пошуки і знахідки*. 2016. Вип. 25. С. 24. URL: <https://dspace.nbuv.gov.ua/handle/123456789/188524> (дата звернення: 05.05.2023).

² Спільна стратегія Європейського Союзу щодо України, схвалена Європейською Радою 11 грудня 1999 року. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_492 (дата звернення: 05.05.2023).

³ Про Програму інтеграції України до Європейського Союзу : Указ Президента України від 14.09.2000 № 1072/2000. *Офіційний вісник України*. 2000. № 39. Ст. 1648.

та захист прав національних меншин, економічний розвиток країни, секторальну політику держави у промисловості, енергетиці, сільському господарстві, на транспорті тощо.

На цьому етапі помітно посилюється увага України до концептуалізації державної політики з адаптації законодавства до *acquis communautaire* (*acquis*) та інституційного забезпечення адаптаційного процесу, оскільки за відсутності прогресу за цим напрямом країна позбавляється можливості партнерства з ЄС, його сприяння політичним і економічним реформам, тіснішої економічної інтеграції та сталому розвитку, надання політичної підтримки й допомоги. Слід погодитися із І. Яковюком, що виникнення феномену адаптації законодавства та виникнення відповідного терміна в юриспруденції безпосередньо пов'язані з якісно новим етапом державно-правового розвитку, з його принципово новою динамікою. Запровадження «правового мінімуму», за якого функціонують держави, здатне забезпечити нормальні відносини між ними в рамках загальноєвропейського утворення¹.

Концепція адаптації українського законодавства до правових засад ЄС (2002 р.) визначила передумови розроблення Загальнодержавної програми адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу, її головні завдання, принципи формування, виконання та фінансування, а також структуру². Підготовлена відповідно до цієї концепції Загальнодержавна програма адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу (2004 р.) визначила механізм досягнення Україною відповідності третьому Копенгагенському та Мадридському критеріям набуття членства в ЄС³.

ЄС в свою чергу формує Європейську політику сусідства (ЄПС), у рамках якої здійснюватиметься співпраця ЄС та України як східноєвропейської пострадянської держави у статусі країни-партнерки. У повідомленні Єврокомісії «Ширша Європа – сусідство: нові рамки відносин із нашими південними та східними сусідами» наголошено, що країни-сусіди є важливими партнерами ЄС для збільшення спільного виробництва, економічного зростання та зовнішньої торгівлі, для створення розширеного простору політичної стабільності та функціонування правової держави, а також для сприяння взаємному об-

¹ Яковюк І. В. Адаптація законодавства України до законодавства Європейського Союзу: проблеми теорії і практики : наук. доп. 2012. С. 11. URL: <https://dspace.nlu.edu.ua/bitstream/123456789/2191/1/YAKOVIUK.pdf> (дата звернення: 05.05.2023).

² Концепція Загальнодержавної програми адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу : схвалена Законом України від 21.11.2002 № 228-IV. *Урядовий кур'єр*. 18.12.2002. № 236.

³ Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу : Закон України від 18.04.2004 № 1629-IV. *Урядовий кур'єр*. 20.04.2004. № 74.

міну людським капіталом, ідеями, знаннями та культурою. ЄС має обов'язок не лише перед своїми громадянами та громадянами нових держав-членів, а й перед своїми теперішніми та майбутніми сусідами щодо забезпечення постійної соціальної єдності й економічного динамізму. ЄС має діяти, щоби сприяти регіональному та субрегіональному співробітництву й інтеграції, які є передумовами для політичної стабільності, економічного розвитку та зменшення бідності й соціального розколу в спільному європейському середовищі¹.

Слід зауважити, що, попри позитивні здобутки України, формування в цей період стратегічного партнерства України з ЄС відбувалося в складних внутрішньо- та зовнішньополітичних умовах, які загалом сповільнили позитивну динаміку процесу наближення України до ЄС. Так, досліджуючи еволюцію зовнішньої політики України, історики відмітили, що, незважаючи на численні політичні заяви про вірність України європейському вибору й формальні кроки української влади в цьому напрямі, зовнішньополітичний курс початку 1990-х років у цілому не знайшов логічного продовження, подальшого уточнення і практичної деталізації з урахуванням нового етапу розвитку України, нових умов, реалій та викликів світової політики на зламі бурхливого ХХ століття та не менш драматичного початку ХХІ століття. Оцінюючи тодішній період зовнішньої політики України, історики констатують ознаки стагнації та навіть регресу на багатьох напрямках зовнішньополітичної діяльності України, загальмування процесу євроінтеграції, ускладнення стосунків із Парламентською Асамблеєю РЄ, ЄС, США, НАТО, світовими фінансовими інституціями², відмічають часткову дискредитацію європейської ідеї та демократичних цінностей, накопичення європесимізму, розчарування результатами співпраці із західними партнерами та Євросоюзом загалом³.

Суспільно-політичні події кінця 2004 р. (так звана Помаранчева революція) визначили новітні поступи в історії становлення україн-

¹ Wider Europe – Neighbourhood: A New Framework for Relations with our Eastern and Southern Neighbours : Communication from the Commission to the Council and the European Parliament. Brussels, 11.3.2003 COM(2003) 104 final. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52003DC0104> (дата звернення: 05.05.2023).

² Віднянський С. В., Мартинов А. Ю. Еволюція зовнішньої політики України (1991–2006 рр.). *Український історичний журнал*. 2003. № 2. С. 38. URL: <https://www.libr.dp.ua/text/uij20064ev.pdf> (дата звернення: 05.05.2023).

³ Віднянський С. Європейська політика України: основні етапи, проблеми та перспективи реалізації. *Міжнародні зв'язки України: наукові пошуки і знахідки*. 2016. Вип. 25. С. 26. URL: <https://dspace.nbuv.gov.ua/handle/123456789/188524> (дата звернення: 05.05.2023).

ської державності та євроінтеграції України. Визначальну роль у європейському майбутньому України зіграло громадянське суспільство, яке в загрозливий для України період «не на словах, а реально довело, що здатне виступати надійним гарантом незворотності демократичних перетворень в Україні»¹.

Прийняттям 13 січня 2005 р. резолюції Європейського Парламенту про результати виборів в Україні (президентські вибори 2004 р.) умовно бере свій початок третій етап її євроінтеграційної історії. У резолюції Європарламент закликав нове українське політичне керівництво консолідувати схвалення Україною спільних європейських цінностей і цілей, вживаючи подальших заходів для просування демократії, громадянського суспільства та верховенства права, відновлюючи ліберальні ринкові реформи та подолавши політичні розбіжності в Україні; запевнив у своїй безперервній підтримці, допомозі та відданості створенню українським народом вільної та відкритої демократичної системи, процвітаючої ринкової економіки та зайняттю їхньою країною належного їй місця у спільноті демократичних націй; закликав Європейську Раду, Єврокомісію та держави-члени розглянути, окрім заходів Плану дій у рамках ЄПС, інші форми асоціації з Україною, що дасть чітку європейську перспективу для країни та відповідає продемонстрованим прагненням переважної більшості українського народу, які можуть призвести до вступу країни до ЄС, а також закликав підтримати економічні й адміністративні реформи в Україні через відповідні програми та проекти, включаючи значне збільшення фінансової допомоги².

План дій «Україна – Європейський Союз» (2005 р.) став важливим кроком на шляху до зміцнення стратегічного партнерства України та ЄС. У ньому було визначено пріоритети діяльності держави, серед яких особливу увагу надано подальшому посиленню стабільності й ефективності органів, що забезпечують демократію та верховенство права; забезпеченню поваги до свободи засобів масової інформації та свободи слова; посиленню співробітництва у сфері роззброєння і нерозповсюдження ядерної зброї; вступу України до СОТ; покращенню інвестиційного клімату; податковій реформі; започаткуванню конструктивного діалогу зі спрощення візового режиму; поступовому наближенню законодавства України до законодавства, норм і стан-

¹ Про стан розвитку громадянського суспільства в Україні: загальні тенденції, регіональні особливості : аналіт. доп. / Яблонський В. М. (керівник авт. кол.) та ін. ; Нац. ін-т стратег. дослідж. Київ : НІСД, 2014. С. 5.

² Results of Ukraine elections : European Parliament resolution on the results of the Ukraine elections. P6_TA(2005)0009. URL: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-6-2005-0009_EN.pdf (дата звернення: 05.05.2023).

дартів ЄС; посиленню дієздатності адміністративних та судових органів¹.

План дій «Україна – Європейський Союз» вважався не інструментом ЄПС, а документом, який буде допомагати Україні реалізовувати внутрішні реформи з тим, щоб у короткостроковій перспективі підготувати підґрунтя подальших відносин². Цей документ охрестили «домашнім завданням для України», про яке тодішній віце-прем'єр-міністр з питань європейської інтеграції О. Рибачук сказав так: «Зараз ми тільки вступили до першого класу школи, по закінченню якої можна отримати атестат у вигляді членства в Європейському Союзі, але тільки за умови відмінного закінчення навчання у кожному класі»³.

Протягом цього періоду на тлі спільних політичних візитів, консультацій та переговорів, присвячених питанням євроінтеграції України, закладаються важливі соціально-економічні й інші передумови політичного діалогу з метою укладення майбутньої Угоди про асоціацію: здобуття Україною статусу країни з ринковою економікою, спрощення оформлення віз громадянам України та започаткування діалогу про безвізовий режим, вступ України до СОТ, участь України в рамках «Східного партнерства», приєднання України до Енергетичного співтовариства тощо. Також модернізується правова основа політики євроінтеграції України та двосторонніх відносин України та ЄС.

Період, що розглядається, відіграв важливе євроінтеграційне значення. Автори монографії «Європейський проєкт та Україна», досліджуючи події тодішніх років, відзначили, що найбільшої актуальності на той час набуває питання розробки нової угоди Україна – ЄС на заміну УПС. У березні 2007 р. започатковано переговорний процес щодо нової, посиленої угоди. Позиція української сторони полягала в тому, що нова угода повинна мати додаткову значущість порівняно з попереднім документом і надати можливість Україні зробити перехід від партнерства і співробітництва з ЄС до відносин політичної асоціації та економічної інтеграції. Дипломатичні зусилля України мали успіх, оскільки 9 вересня 2008 р. на черговому (12-му) саміті ЄС – Україна в Парижі було проголошено, що майбутня угода матиме назву

¹ План дій «Україна – Європейський Союз»: схвалений Каб. Міністрів України 12.02.2005. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_693 (дата звернення: 05.05.2023).

² Дудкевич В. І. Євроінтеграційні практики України: політологічний вимір : дис. ... д-ра філософії : 052 «Політологія». Івано-Франківськ ; Львів, 2021. С. 92. URL: https://lnu.edu.ua/wp-content/uploads/2021/12/dis_dudkevych.pdf (дата звернення: 05.05.2023).

³ Цит. за: Зеркаль О. В. «Домашнє завдання для України», або Дещо про План дій «Україна – ЄС». URL: https://minjust.gov.ua/m/str_4832 (дата звернення: 05.05.2023).

«Угода про асоціацію». За підсумками саміту фактично вперше документально (у Спільній заяві) було закріплено визнання з боку ЄС України як європейської країни, що має спільну історію та спільні цінності з Євросоюзом. Досягнення такої домовленості розпочало період, у якому головним пріоритетом і об'єктом концентрації зусиль дипломатичної служби України став переговорний процес щодо укладення Угоди про асоціацію між Україною та ЄС включно з частиною про створення поглибленої та всеохопної зони вільної торгівлі¹.

Прийнятий у 2009 р. на заміну Плану дій «Україна – ЄС» Порядок денний асоціації Україна – ЄС² став новим практичним інструментом розвитку інтеграційного процесу України до ЄС за такими пріоритетами: підтримка діалогу та співпраця з метою посилення поваги до демократичних принципів, верховенства права та належного управління, прав людини й основних свобод; боротьба з корупцією; співробітництво у сфері зовнішньої політики та політики безпеки, нерозповсюдження зброї масового знищення та роззброєння, запобігання конфліктам і врегулювання кризових ситуацій; посилення співробітництва з метою сприяння міжнародному правосуддю та боротьбі з безкарністю; співробітництво з питань юстиції, свободи та безпеки; створення повноцінної функціонуючої ринкової економіки та поступове наближення її політик до політик Співтовариства на принципах макроекономічної стабільності, надійних державних фінансів, стабільної фінансової системи та ін.

Цей етап євроінтеграційної історії України відзначений законодавчим закріпленням подальшої стратегічної діяльності нашої держави. Норми Закону України «Про засади внутрішньої і зовнішньої політики» від 1 липня 2010 р.³ склали політико-правову картину перспективного бачення розвитку України у напрямку інтеграції до ЄС. Стаття 11 Закону закріпила засади зовнішньої політики Україна як «європейської держави», для якої «забезпечення інтеграції в європейський політичний, економічний, правовий простір з метою набуття членства в Європейському Союзі» є однією з основних засад відносин України та ЄС на довгострокову перспективу.

19 грудня 2011 р. під час 15-го Саміту Україна – ЄС було оголошено про завершення надзвичайно складних переговорів щодо Угоди про асоціацію включно із поглибленою та всеохоплюючою зоною вільної торгівлі між Україною та Європейським Союзом. Текст Угоди

¹ Європейський проєкт та Україна : монографія / А. В. Єрмолаєв, Б. О. Парахонський, Г. М. Яворська та ін. Київ : НІСД, 2012. С. 88, 89.

² Порядок денний асоціації Україна – ЄС для підготовки та сприяння імплементації Угоди про асоціацію від 20.11.2009. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_990 (дата звернення: 05.05.2023).

³ Про засади внутрішньої і зовнішньої політики : Закон України від 01.07.2010 № 2411-VI. *Голос України*. 20.07.2010. № 132.

парафовано 30 березня 2012 р.¹ Парафуванням Угоди про асоціацію між Україною та ЄС умовно завершується третій етап у євроінтеграційному процесі України, який водночас відкриває шлях до наступних і, мабуть, найскладніших етапів в історії відносин України та ЄС.

Від призупинення процесу євроінтеграції України відліковуємо четвертий етап історії інтеграційного процесу України до ЄС. У Щорічному посланні Президента України до Верховної Ради України «Про внутрішнє та зовнішнє становище України в 2013 році» ще підтверджувалося, що протягом 2012 р. європейська інтеграція залишається орієнтиром і системоутворювальним чинником реалізації стратегічних завдань розвитку України, висловлювалося сподівання на підписання парафованої Угоди про асоціацію України з ЄС під час Вільнюського саміту «Східного партнерства» наприкінці 2013 р.²

Проте розпорядженням Кабінету Міністрів України від 21 листопада 2013 р. №905-р процес підготовки до укладання Угоди про асоціацію призупинено³. Ухвалення цього рішення постало чинником, що детермінував протест українського суспільства проти відмови влади від проєвропейського курсу («Революція гідності»: 21 листопада 2013 р. – 22 лютого 2014 р.).

Аналізуючи суспільно-політичні події того періоду, дослідники процесу євроінтеграції України зауважили, що Революція гідності стала наслідком не лише відмови української влади від декларованого європейського вектора розвитку, але і нехтування правами та свободами людини і громадяни, перш за все правом на мирні збори, мітинги, демонстрації. Тодішні події ознаменували остаточний вибір Україною європейського, демократичного шляху розвитку і розбудови такої моделі суспільних відносин, за якої права і свободи людини та громадянина займають визначальне місце, а на глобальному рівні вкотре підняли ряд складних питань: необхідність реформування підходів до колективної безпеки, неможливість протиставлення інтересів будь-якої держави ключовим засадам міжнародних відносин, над виробленням яких довгий час працювало міжнародне співтовариство і які покликані гарантувати мир і стабільність⁴.

¹ Європейський проєкт та Україна : монографія / А. В. Єрмолаєв, Б. О. Парахонський, Г. М. Яворська та ін. Київ : НІСД, 2012. С. 90.

² Про внутрішнє та зовнішнє становище України в 2013 році : Щорічне Послання Президента України до Верховної Ради України. Київ : НІСД, 2013. 576 с. URL: https://niss.gov.ua/sites/default/2014-12/Poslannia_2013-c7954.pdf (дата звернення: 05.05.2023).

³ Питання укладання Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським Співтовариством з атомної енергії і їх державами – членами, з іншої сторони : розпорядж. Каб. Міністрів України від 21.11.2013 №905-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/905-2013-p> (дата звернення: 05.05.2023).

⁴ Задорожній О. Передне слово. *Українська Революція гідності, агресія РФ і міжнародне право* : колективна монографія. Київ : К. І. С., 2014. С. 8, 9.

Можна констатувати, що Революція гідності стала каталізатором прийняття Верховною Радою України Закону України «Про відновлення дії окремих положень Конституції України» від 21 лютого 2014 р. № 742-VII¹. Таке рішення викликало неоднозначне сприйняття через дефект конституційно-правової форми. Водночас варто погодитися з О. Водяніковим, що Революція 2013–2014 рр. спалахнула проти свавілля режиму, нехтування державою основними правами і свободами, корупції і авторитарних явищ і мала наслідком повалення недемократичного політичного ладу й формування нового конституційного правопорядку. З точки зору теорії установчої влади зміни 2014 р. відбулися в драматичний період конституційного моменту, і Верховна Рада України, приймаючи ці зміни, діяла як інструмент реалізації первинної установчої влади².

Ця думка знайшла підтримку в літературі. Після відновлення дії положень Конституції України Основний Закон був легітимований українським суспільством (політична більшість не поставила його під сумнів: на основі Конституції України після відновлення дії її положень було проведено президентські та парламентські вибори, явка виборців на яких становила понад 60% та понад 52% відповідно), що для конституції є однією з ключових властивостей і водночас одним із важливих індикаторів правомірності процедур, що лежать в основі її ухвалення / зміни. Таким чином, відновлення дії окремих положень Конституції України можна розцінювати як дію верховенства права, яка, виходячи з доктрини конституціоналізму, є можливою як результат боротьби з узурпацією, опору політичної нації свавільній владі та може застосовуватися до відновлення конституційної системи правління, заснованій на волі політичної більшості (народу)³.

Підписанням 27 червня 2014 р. Угоди про асоціацію з ЄС⁴ знаменувався наступний, умовно п'ятий етап історії євроінтеграційного процесу України. Він є «логічним завершенням змістовного ланцюга «Майдан – Євромайдан – Революція Гідності»»⁵. Ті події засвідчили

¹ Середа Т. М. Конституційно-правова реформа як основа інтеграції України до Європейського Союзу : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02. Київ, 2017. С. 54, 55.

² Водяніков О. Ю. Конституція і революція: анатомія установчої влади. *Конституційний полілог. 20 років Конституції України: суспільство і влада в конституційному процесі* : зб. тез міжнар. наук.-практ. конф. Київ : ВАІТЕ, 2016. С. 53, 55.

³ Бориславська О. Верховенство конституції чи верховенство права: деякі питання відновлення дії окремих положень Конституції України. *Вісник Конституційного Суду України*. 2015. № 6. С. 48, 57.

⁴ Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони, від 27.06.2004. *Офіційний вісник України*. 2014. № 75, т. 1. Ст. 2125.

⁵ Киридон А. М. Євромайдан / Революція Гідності: причини, характер, основні етапи. *Історична пам'ять*. 2015. Вип. 33 С. 17–32. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Ir_2015_33_4 (дата звернення: 05.05.2023).

важливі аксіологічні трансформації у свідомості українського суспільства, оголили проблеми української влади (корупція, некомпетентність, системні порушення прав людини, неетична поведінка та ін., які спричинили високий рівень недовіри до влади суспільства) і загострили його увагу на проблемах дієвості в Україні принципів верховенства права, законності, доброчесності, відкритості, децентралізації, партнерства з інститутами громадянського суспільства¹. В історичному контексті Угода про асоціацію є функціональним викликом для українського суспільства й еліти на здатність одночасно проводити європейські реформи і реінтеграцію Донбасу й Криму. Тільки вирішення цих стратегічних завдань уможливить повноцінну заявку на вступ до Євросоюзу².

Отже, Угода про асоціацію України та ЄС сформувала міжнародно-правову основу розвитку правової системи України на погоджених в Угоді принципах. Верховенство права, належне врядування, боротьба з корупцією, боротьба з різними формами транснаціональної організованої злочинності й тероризмом, сприяння сталому розвитку і ефективній багатосторонності визначені в Угоді головними принципами для посилення відносин між Україною та ЄС.

Майже 10 років в Україні різними темпами та з різними результатами проводиться діяльність зі створення та впровадження планових імплементаційних правових механізмів і організаційних заходів щодо забезпечення реалізації Угоди на національному рівні. Зокрема, у плані заходів з виконання Угоди про асоціацію 2017 р. імплементаційними завданнями визначено створення правових передумов для початку реформи місцевого самоврядування і територіальної організації влади, ухвалення базових законів щодо реформування системи державної служби та служби в органах місцевого самоврядування, гармонізацію виборчого законодавства шляхом його кодифікації, реформування процедури скасування депутатської недоторканності, удосконалення законодавства про захист персональних даних з метою приведення у відповідність із Регламентом (ЄС) 2016/679, забезпечення функціонування Національного агентства з питань запобігання корупції, удосконалення антидискримінаційного законодавства в частині протидії множинній дискримінації, ратифікація Стамбульської конвенції, створення інсти-

¹ Томкіна О. О. Принципи влади сучасної держави в контексті інтегративної юриспруденції. *European vector of contemporary jurisprudence: the experience of Ukraine and the Republic of Poland* : collective monograph. Vol. 1. Sandomierz : Izdevnieciba «Baltija Publishing», 2018. P. 344.

² Мартинов А. Спільна зовнішня і безпекова політика Європейського Союзу: основні етапи розвитку. *Європейські історичні студії*. 2015. № 1. С. 58. URL: <http://eustudies.history.knu.ua/uk/andrij-martynov-spilna-zovnishnya-i-bezpekova-polityka-yevropejskogo-soyuzu-osnovni-etapy-rozvytku/> (дата звернення: 05.05.2023).

туту Урядового уповноваженого з питань гендерної політики, оновлення національної антикорупційної стратегії тощо¹.

Позитивне суспільно-політичне значення відіграли конституційні зміни 2019 р. щодо стратегічного курсу держави на набуття повноправного членства в Євросоюзі². Науковці підкреслюють, що відповідні нововведення вплинули на зміну правової ментальності українського суспільства, завдяки чому відбулося проникнення та утвердження європейських цінностей³; стали важливими політико-правовими передумовами для трансформації не лише системи національного законодавства, а й усієї правової системи держави; введення на вищому законодавчому рівні імперативу про обов'язковість і незворотність євроінтеграційного курсу стало декларацією держави про запровадження на національному рівні апробованої у ЄС моделі цивілізаційного розвитку⁴.

Євроінтеграція України в умовах повномасштабної російської агресії – новий і особливо важливий етап в історії відносин України та ЄС. У резюме аналітичної доповіді «Україна на шляху до ЄС: реалії і перспективи» її автори дійшли висновків, що російсько-українська війна: довела готовність українців захищати незалежність своєї країни, європейський шлях її розвитку; об'єднала українську націю, посилила громадську підтримку руху до ЄС, активізувала процеси проєвропейської самоідентифікації громадян; активізувала двосторонні процеси євроінтеграції і змінила якість політики Брюсселя на українському напрямі. Аналітики відзначили, що Об'єднана Європа продемонструвала рішучу підтримку Україні у боротьбі з агресором. Поступово сформувалася нова якість стратегічного партнерства Україна – ЄС, головною складовою якого є спільне протистояння російській інтервенції⁵.

¹ План заходів з виконання Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони : затв. постановою Каб. Міністрів України від 25.10.2017 №1106. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1106-2017-п#n10> (дата звернення: 05.05.2023).

² Про внесення змін до Конституції України (щодо стратегічного курсу держави на набуття повноправного членства України в Європейському Союзі та в Організації Північноатлантичного договору) : Закон України від 07.02.2019 №2680-VIII. *Голос України*. 20.02.2019. №34.

³ Пархоменко Н. М. Чинники правового прогресу. *Право і прогрес: запити громадянського суспільства* : монографія / заг. ред. Н. М. Оніщенко ; ІДП НАН України. Київ : Наук. думка, 2020. С. 344.

⁴ Передерій О. С., Григоренко Є. І. Еволюція нормативних основ європейської інтеграції України на сучасному етапі державотворення. *Вісник Харківського національного університету імені В. Н. Каразіна. Серія «Право»*. 2020. Вип. 29. С. 63. URL: <https://periodicals.karazin.ua/law/article/view/15655/14916> (дата звернення: 05.05.2023).

⁵ Україна на шляху до ЄС: реалії і перспективи (резюме). *Національна безпека і оборона*. 2022. №1–2. URL: https://razumkov.org.ua/images/journal/NSD187-188_2022_ukr_full.pdf (дата звернення: 05.05.2023).

28 лютого 2022 р. Україна подала заявку на членство в Європейському Союзі і за наслідками саміту лідерів країн – членів ЄС у Брюсселі 23–24 червня 2022 року через понад 30 років свого тернистого європейського шляху здобула статус кандидата на членство в ЄС. Мотивуючи резолюцію від 23 червня 2022 р. щодо кандидатського статусу, Європейський Парламент взяв до уваги той факт, що в умовах російської військової агресії проти України, здійсненої в безпрецедентному масштабі в сучасній європейській історії, Україна захищає європейський порядок безпеки та принципи, на яких вона побудована; врахував послідовність і непохитність України у підтримці європейського курсу та визнання європейських принципів і цінностей; зважив на те, що відносини з Україною вже базуються на амбітній Угоді про асоціацію та поглибленій і всеохоплюючій зоні вільної торгівлі, яка створює сприятливе середовище для політичної асоціації, наближення законодавства та економічної інтеграції. Європарламент також підкреслив, що надання Україні статусу кандидата буде дорівнювати демонстрації лідерства, рішучості та бачення в сьогоденнішому контексті жорстокої російської агресії проти України та спроби перевищення геополітичного середовища¹.

Вітаючи рішення щодо надання Україні статусу кандидата на членство в ЄС, політичні лідери України у Спільній заяві запевнили про відданість України ст. 2 Договору про Європейський Союз, відповідно до якого ЄС засновано на цінностях поваги до людської гідності, свободи, демократії, рівності, верховенства права й поваги до прав людини, зокрема до прав осіб, які належать до меншин; про неухильне дотримання цих цінностей, які для України є спільними разом з державами – членами ЄС; рішучу налаштованість на виконання рекомендацій, визначених у висновку Європейської комісії від 17 червня 2022 р. та рішенні Європейської Ради від 23–24 червня 2022 р.; про готовність до посилення інституційної спроможності країни для забезпечення подальшого прогресу євроінтеграційних реформ, розширення доступу до фінансової підтримки ЄС, належної підготовки та проведення переговорного процесу про вступ у ЄС, до ефективної участі України в інституціях ЄС після набуття повноправного членства².

¹ European Parliament resolution of 23 June 2022 on the candidate status of Ukraine, the Republic of Moldova and Georgia (2022/2716(RSP)). Texts adopted: P9_TA(2022)0249. URL: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2022-0249_EN.pdf (дата звернення: 05.05.2023).

² Спільна заява Президента України Володимира Зеленського, Голови Верховної Ради України Руслана Стефанчука, Прем'єр-міністра України Дениса Шмигала щодо рішення Європейської Ради про надання Україні статусу кандидата на членство в Європейському Союзі від 02.07.2022. *Голос України*. 02.07.2022. № 136.

Майже рік перебуваючи в новому для України «кандидатському» статусі на членство в ЄС та мужньо тримаючи оборону від російської агресії, наша країна продовжує рішуче крокувати до своєї європейської мети, впроваджуючи євроінтеграційні реформи у сферах демократії, верховенства права, прав людини, ринкової економіки та імплементації *acquis communautaire*. Відповідно до звіту про виконання Угоди за 2022 р. прогрес виконання завдань у рамках Угоди про асоціацію становить 39%, а на 2023 р. уже складає 83%¹.

На сьогоднішній день у контексті подальшого євроінтеграційного процесу України актуалізована потреба оцінки стану імплементації *acquis* та підготовка з урахуванням її результатів проєкту Національної програми імплементації законодавства України до права Європейського Союзу. Реалізацію цієї потреби об'єктивовано в Порядку проведення первинної оцінки стану імплементації актів права Європейського Союзу (*acquis* ЄС), затвердженому постановою Кабінету Міністрів України від 28 лютого 2023 р. № 189² (так званий «self-screening»).

Як і протягом попередніх років, важливу роль у реалізації «self-screening» та інших заходах із правового забезпечення імплементації Угоди про асоціацію України та ЄС має відіграти українська правнича наука. Вона – один з основних гарантів високої якості та професійності адаптації національного законодавства України до права ЄС. Науковість виступає чи не єдиною засадою правотворчого процесу, яка послідовно й ефективно на всіх його стадіях сприяє створенню, а в подальшому й удосконаленню правових актів.

Тому на нинішньому етапі євроінтеграції України забезпечення належної реалізації засади науковості в правоадаптаційному процесі України до *acquis* так само залишається важливим і актуальним завданням. Пріоритетний чинник його виконання лежить, на нашу думку, у сфері нормативно-правового регулювання питань, пов'язаних із науковим забезпеченням правотворчого процесу в Україні. Означена сфера потребує постійної актуалізації для відображення реального стану правового регулювання та вчасного юридичного корегування.

¹ Звіт про виконання Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом за 2022 рік. URL: https://eu-ua.kmu.gov.ua/sites/default/files/inline/files/zvit_pro_vykonannya_ugody_pro_asociaciyu_za_2022_rik.pdf (дата звернення: 05.05.2023).

² Порядок проведення первинної оцінки стану імплементації актів права Європейського Союзу (*acquis* ЄС) : затв. постановою Каб. Міністрів України від 28.02.2023 № 189. *Урядовий кур'єр*. 04.03.2023. № 45.

3.2. ПРИНЦИПИ ЄВРОПЕЙСЬКОГО ПРАВА, ДЖЕРЕЛА ПРАВА ЄС, ОСНОВНІ МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ ЗБЛИЖЕННЯ УКРАЇНСЬКОГО ТА ЄВРОПЕЙСЬКОГО ПРАВА

Вперше про намір України розбудувати відносини з Європейським Союзом було зазначено в постанові Верховної Ради України від 2 липня 1993 р. «Про основні напрями зовнішньої політики України», у якій, зокрема, зазначалось, що Україна здійснює активну, гнучку і збалансовану зовнішню політику на такому головному напрямі, як розширення участі в європейському регіональному співробітництві. Зовнішньополітичні зусилля України мають бути постійно спрямовані на розвиток європейського регіонального співробітництва у всіх сферах з метою зміцнення своєї державної незалежності й ефективного забезпечення національних інтересів¹.

Після внесення змін до Конституції України від 28 червня 1996 р. Законом України «Про внесення змін до Конституції України (щодо стратегічного курсу держави на набуття повноправного членства України в Європейському Союзі та в Організації Північноатлантичного договору)» від 7 лютого 2019 р. № 2680-VIII² у преамбулі Конституції України наголошується на європейській ідентичності Українського народу і незворотності європейського та євроатлантичного курсу України³.

Одним із головних завдань, що стоять перед Україною як державою – кандидатом на вступ до ЄС, є інтеграція України в європейський правовий простір, що є можливою лише за умови втілення в правовий простір України загальнолюдських цінностей, принципів і стандартів, що сформувались у європейському праві, реформування всіх складових правової системи України з урахуванням тих стандартів та чинників, які притаманні ЄС.

Європейський правовий простір М. М. Гнатівський визначає як систему юридичних норм і стандартів, вироблених у рамках європейських регіональних організацій (ЄС, Ради Європи, ОБСЄ), а також міжнародного та національного механізмів їх реалізації в національних

¹ Про основні напрями зовнішньої політики України : постанова Верхов. Ради України від 2 лип. 1993 р. № 3360-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3360-12> (дата звернення: 07.05.2023). (Постанова втратила чинність 20.07.2010).

² Про внесення змін до Конституції України (щодо стратегічного курсу держави на набуття повноправного членства України в Європейському Союзі та в Організації Північноатлантичного договору) : Закон України від 7 лют. 2019 р. № 2680-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2680-19> (дата звернення: 07.05.2023).

³ Конституція України від 28 черв. 1996 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр> (дата звернення: 07.05.2023).

правових системах європейських держав. Метою створення європейського правового простору є досягнення відповідності правових систем європейських держав спільним для них стандартам, що створюються на підставі міжнародно-правових принципів і норм та в результаті правової діяльності регіональних міжнародних організацій¹. На погляд М. М. Гнатовського, концепція «європейського правового простору» передбачає, що держави Європи повинні виступати як правові держави, у межах яких щонайменше повинне відбуватися зближення правових норм².

Право Європейського Союзу є ключовою складовою європейського правового простору, яке забезпечує зближення не тільки правових систем держав-членів, а й інших держав Європи – держав-кандидатів, держав-партнерів, інших держав Європи, що уклали з ЄС відповідний міжнародний договір (торговельний, про співробітництво, про асоціацію та ін.)³.

У цьому контексті Н. С. Кузнецова наголошує на тому, що з'ясування поняття «право Європейського Союзу» є надзвичайно важливим саме у зв'язку з осмисленням усього процесу гармонізації національного законодавства, зокрема українського законодавства з таким правом. Для нашого законодавства, яке вийшло з надр «соціалістичного права» і яке ще має зримий його відбиток, це особливо актуально, оскільки весь правовий масив вимагає якісного й системного перетворення⁴.

Право Європейського Союзу як правова категорія є результатом європейської інтеграції і самостійною правовою системою зі своїми джерелами та принципами, можна сказати, надсистемою над правовими системами держав – членів ЄС.

У зв'язку із цим потребує постійного системного наукового аналізу право ЄС, визначення напрямів і методологічних засад зближення національного та європейського права, що розглядається в більш широкому значенні у порівнянні з правом Європейського Союзу.

У доктрині права склалися такі підходи до розуміння європейського права. Так, О. В. Лаба зазначає, що європейське право виступає як особлива самостійна правова система, що існує поряд із національними правовими системами і системою міжнародно-правовою⁵. Можна

¹ Гнатовський М. М. Становлення та тенденції розвитку європейського правового простору : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.11. Київ, 2002. С. 55.

² Там само. С. 56.

³ Там само. С. 167.

⁴ Кузнецова Н. С. Проблеми гармонізації та уніфікації сучасного приватного права. *Право України*. 2012. № 1–2. С. 139.

⁵ Лаба О. В. Право Європейського Союзу та право України: теоретико-правові проблеми співвідношення та гармонізації : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01. Київ, 2005. С. 68.

стверджувати прийнятність розуміння європейського права як такого, що має багатоаспектний характер і вживається у значенні сукупності національних правових систем європейських держав; частини міжнародно-правових норм, що регламентують взаємовідносини між європейськими державами; сукупності норм, що регулюють взаємовідносини держав у межах європейських інтеграційних об'єднань¹.

На погляд І. А. Куровської, поняття «європейське право» є багато-значним. У юридичній літературі розрізняють поняття «європейське право» як «*sensu largo*» (у широкому значенні) та «*sensu stricto*» (у вузькому значенні). У широкому значенні деякі вчені, дослідники у сфері юриспруденції поняття європейського права тлумачать значно ширше, ніж право, наприклад, ЄС, оскільки відносять до нього і право Ради Європи, і взагалі право всіх регіональних європейських організацій, розглядають його як міжнародний правовий порядок європейських організацій, до яких належать не лише ЄС і Європейські Співтовариства, але й Організація з безпеки і співробітництва в Європі, Рада Європи, Європейська асоціація з вільної торгівлі. У вузькому значенні – це право ЄС².

Також допоки не склалося єдиного підходу щодо визначення джерел права ЄС у доктрині права. Як зазначає О. В. Стрельцова, наявність різних підходів до класифікації формальних джерел права в рамках Євросоюзу свідчить про те, що вони являють собою дуже складний правовий феномен³. Традиційним є поділ джерел права ЄС на первинні та вторинні⁴. Так, Р. А. Петров поділяє джерела права ЄС на первинні (установчі угоди, міжнародні угоди, стороною яких є ЄС), вторинні (регламенти, директиви, рішення, висновки та ін.) і загальні принципи права ЄС⁵.

У ст. 288 Договору про функціонування Європейського Союзу зазначається, що для виконання повноважень Союзу установи ухвалюють регламенти, директиви, рішення, рекомендації та висновки. Регламент

¹ Лаба О. В. *Право Європейського Союзу та право України: теоретико-правові проблеми співвідношення та гармонізації* : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01. Київ, 2005. С. 184.

² Куровська І. А. *Розв'язання проблем гармонізації законодавства України із законодавством Європейського Союзу як передумова інтеграції України до Європейських Співтовариств* : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.11. Київ, 2007. С. 89.

³ Стрельцова О. В. *Джерела права Європейського Союзу (теоретичні аспекти)* : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01. Київ, 2008. С. 130.

⁴ Сюр Н. В. *Правова інтеграція України до Європейського Союзу: теоретико-правове дослідження* : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01. Київ, 2006. С. 17.

⁵ Петров Р. *Європейські «спільні цінності» як складова європейських правових стандартів*. *Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України*. 2011. № 5. С. 139.

має загальне застосування. Він є обов'язковим у повному обсязі та повинен прямо застосовуватися в усіх державах-членах. Директива є обов'язковою щодо результату, якого необхідно досягти, для кожної держави-члена, якій її адресовано, проте залишає національним органам влади вибір форми та засобів. Рішення є обов'язковим у повному обсязі. Якщо рішення визначає тих, кому воно адресоване, воно є обов'язковим лише для них. Рекомендації та висновки не є зобов'язальними¹.

О. В. Лаба зазначає, що до первинного права належать установчі договори, що становлять правову основу для функціонування всіх структур, що створюють Євросоюз. До вторинного права відносяться норми, закріплені в постановах органів європейських інтеграційних організацій, а також міжнародних угодах, укладених між європейськими співтовариствами й іншими суб'єктами міжнародного права, і воно не повинно суперечити первинному праву².

На погляд К. В. Смирнової, під джерелами права Євросоюзу слід розуміти зовнішні форми вираження правових норм, які дістають відображення в обов'язкових для виконання актах. До кола джерел права Євросоюзу слід віднести установчі угоди і документи, прирівняні до них; нормативні акти, ухвалені в межах наділеної компетенції органами Євросоюзу, а також створені під час діяльності останніх; загальні принципи права, що є спільними для конституційного та кримінального права держав – членів Євросоюзу; принципи права Євросоюзу, що були розвинуті й розтлумачені Судом ЄС; правові акти, ухвалені в рамках другої і третьої опор Євросоюзу; міжнародні угоди з третіми країнами і міжнародними організаціями та акти органів співробітництва, створених на базі таких угод³.

О. М. Москаленко виділяє чотири ієрархічних рівні джерел права Європейського Союзу. До першого, на її думку, відносяться установчі договори, низка найбільш важливих рішень Ради, які, як правило, відносять у літературі до первинного права, та загальні принципи права Європейського Союзу. До другого – міжнародно-правові зобов'язання Європейських Співтовариств і Союзу, які впливають з усіх джерел міжнародного права. Третій рівень складають прецеденти Суду Європейських Співтовариств. До четвертого рівня – нормативно-правові акти, що приймаються органами Європейського Союзу

¹ Консолідована версія Договору про функціонування Європейського Союзу. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_b06 (дата звернення: 07.05.2023).

² Лаба О. В. Право Європейського Союзу та право України: теоретико-правові проблеми співвідношення та гармонізації : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01. Київ, 2005. С. 184, 185.

³ Смирнова К. В. Джерела права Європейського Союзу : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.11. Київ, 2005. С. 57.

в рамках Європейських Співтовариств, закриті конвенції між державами-членами, які укладаються в рамках Європейських Співтовариств з метою реалізації положень установчих договорів, а також звичаї, сформовані в процесі європейської інтеграції, здійснюваної в рамках Європейських Співтовариств і Європейського Союзу¹.

О. В. Стрельцова також пропонує об'єднати всі джерела права Євросоюзу в чотири групи: по-перше, джерела первинного і вторинного права (законодавства); по-друге, джерела договірної права; по-третє, джерела прецедентного права; по-четверте, загальні принципи права². На її думку, до системи джерел первинного і вторинного права (законодавства) слід віднести, по-перше, джерела первинного права, котрі включають у себе всю сукупність установчих документів, а саме: установчі договори про заснування Європейських Співтовариств і Євросоюзу; договори, що вносять зміни і доповнення до них; протоколи і додатки до установчих документів; договори про приєднання, що укладаються з державами-кандидатами на вступ до Євросоюзу; рішення, котрі приймаються Радою і підлягають ратифікації всіма державами-членами. По-друге, джерела вторинного права, тобто акти, що приймаються компетентними інститутами й органами Євросоюзу. Групу джерел договірної права становлять: міжнародні угоди, укладені Європейськими Співтовариствами і Євросоюзом із третіми країнами та міжнародними організаціями; допоміжні конвенції між державами – членами Євросоюзу; акти представників держав-членів, об'єднаних у Раді; міжінституційні угоди. До групи джерел прецедентного права належать рішення Суду ЄС, які носять прецедентний характер. Нарешті, окрему групу джерел права Євросоюзу утворюють загальні принципи права³.

Різноманітність наукових підходів до виокремлення груп джерел права ЄС свідчить, що право ЄС, подібно живому організму, постійно розвивається, а правове регулювання відносин постійно вдосконалюється в межах Європейського Союзу, враховуючи надбання міжнародно-правової думки, національних правових систем та інтеграційні потреби сучасного суспільства.

Незважаючи на відсутність єдності думок щодо системи джерел права ЄС, особливе місце серед них займають принципи права ЄС, які також мають різне значення і змістове наповнення.

У доктрині права існують різні підходи до виокремлення принципів права ЄС. Принципи права ЄС (принципи європейського права) є ключовими.

¹ Москаленко О. М. Джерела права Європейського Союзу (міжнародно-правовий аналіз) : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.11. Київ, 2006. С. 7, 8.

² Стрельцова О. В. Джерела права Європейського Союзу (теоретичні аспекти) : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01. Київ, 2008. С. 132.

³ Там само. С. 132.

човими елементами права ЄС. Принципи права ЄС – висхідні положення найбільш загального характеру, що визначають сутність, зміст, реаліацію та розвиток усіх інших норм права ЄС¹. Висловлюється пропозиція, що принципи права ЄС розділяє на функціональні та загальні принципи. До функціональних принципів права ЄС слід віднести: 1) принцип верховенства права ЄС (означає пріоритет норм права ЄС над нормами національного законодавства держав-членів, норми національного права держав-членів не повинні суперечити нормам права ЄС); 2) принцип прямої дії права ЄС (означає безпосереднє застосування права ЄС на території держав-членів, імплементацію норм права ЄС без будь-якої трансформації в правопорядок кожної держави – члена ЄС)².

Варто зазначити, що функціональні принципи права ЄС у юридичній літературі визначають ще як основні ознаки європейського права, до яких відносять: верховенство по відношенню до національних систем права держав-членів; пряму дію; інтегрованість у національні правові системи³.

Так, О. В. Лаба зазначає: «На особливості природи права Євросоюзу впливають також такі його особливості, як пріоритет його норм порівняно з внутрішнім правом країн-членів Євросоюзу та пряма дія його положень у внутрішніх правопорядках цих країн. Примат права Євросоюзу означає, що будь-які акти законодавчої, виконавчої або судової влади країн-членів Євросоюзу не повинні застосовуватися, якщо вони суперечать праву європейських інтеграційних організацій. Пряма дія норм права Євросоюзу у внутрішніх правопорядках держав-членів означає, що положення права європейських інтеграційних організацій можуть застосовуватись в національних судах поряд з положеннями внутрішнього права під час розгляду судових справ»⁴.

Водночас право Європейського Союзу органічно пов'язане з національним правом країн-учасниць, цей взаємозв'язок визначається кількома основними принципами, а саме: принцип прямої дії правових норм ЄС на всій території держав-учасниць, принцип первинності права ЄС, а також принцип субсидіарності, який чітко розмежовує компетенцію ЄС і компетенцію держав-учасниць⁵.

¹ Куровська І. А. Розв'язання проблем гармонізації законодавства України із законодавством Європейського Союзу як передумова інтеграції України до Європейських Співтовариств : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.11. Київ, 2007. С. 94.

² Там само. С. 95.

³ Хаустова М. Г. Правова інтеграція: теоретичний аспект. *Вісник Національної академії правових наук України*. 2018. Т. 25, №1. С. 200.

⁴ Лаба О. В. Право Європейського Союзу та право України: теоретико-правові проблеми співвідношення та гармонізації : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01. Київ, 2005. С. 185.

⁵ Сюр Н. В. Правова інтеграція України до Європейського Союзу: теоретико-правове дослідження : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01. Київ, 2006. С. 12.

Важливу роль у встановленні євроінтеграційного правопорядку відіграв Суд ЄС, зокрема вироблені ним принципи, що становлять базу функціонування права ЄС і пояснюють, у чому полягає унікальність інтеграційного права¹.

Щодо принципу верховенства права Співтовариства над національним правом держав-членів ЄС Т. В. Комарова зазначає, що в рішенні у справі *Costa v E. N. E. L.* констатується: «Передача державами від своїх правових систем правовій системі Співтовариства прав та обов'язків, які виникають на підставі установчого договору, веде за собою постійне обмеження їх суверенних прав, над якими не можуть превалювати жоден наступний односторонній акт, який несумісний із засадами Співтовариства». У рішенні у справі *Simmental* Суд ЄС ще раз, але вже більш категорично підтвердив пріоритет права Співтовариства, зазначивши, що відповідно до принципу верховенства права Співтовариства співвідношення між приписами установчого договору й актами інститутів, що підлягають безпосередньому застосуванню, з одного боку, та національним правом, з іншого боку, є таким, що з моменту вступу в силу цих положень вони не тільки автоматично роблять такою, що не підлягає застосуванню будь-яку діючу норму національного права, яка їм суперечить, але також перешкоджає законному прийняттю нових національних законодавчих актів тією мірою, якою вони будуть несумісними з приписами Співтовариства. Отже, Суд установив, що невідповідність національного права праву Співтовариства повинна не тільки призводити до автоматичного незастосування національними судами національного права, але й запобігати прийняттю нових національних законів, які б суперечили нормам наднаціонального права².

Принцип прямої дії норм права ЄС також був розроблений Судом ЄС. Уперше Суд обґрунтував принцип прямої дії в рішенні у справі *van Gend & Loos*, вказавши на те, що «право Співтовариства незалежно від законодавства держав-членів не тільки накладає обов'язки на приватних осіб, але також наділяє їх правами, котрі стають частиною їх правового надбання»³.

Принципи європейського права – це відправні засади даної правової системи, які визначають зміст правотворчої, правозастосовної і правоохоронної діяльності ЄС у цілому та його держав-членів. За-

¹ Комарова Т. В. Юрисдикція Суду Європейського Союзу : монографія. Харків : Право, 2010. С. 225.

² Комарова Т. В. Суд Європейського Союзу: розвиток судової системи та практики тлумачення права ЄС : монографія. Харків : Право, 2018. С. 88.

³ Комарова Т. В. Юрисдикція Суду Європейського Союзу : монографія. Харків : Право, 2010. С. 228.

лежно від сфери дії розрізняють загальні і спеціальні принципи. Загальні принципи права є досягненням сучасної європейської цивілізації, виражають сутність європейського права, поширюються на всю правову систему і підтверджуються установчими документами і рішеннями Суду ЄС. Загальними принципами, на яких базується Євросоюз, визнаються: принцип свободи, принцип демократії, принцип поваги прав людини і основних свобод, принцип правової держави (§ 1 ст. 6 Договору про Європейський Союз). Статус загальних принципів права мають принцип пропорційності, принцип рівності, принцип правової визначеності, процесуальні принципи. Всі акти і дії ЄС мають відповідати загальним принципам права; відсутність такої відповідності є підставою для визнання акта нікчемним, а дій неправомірними. Спеціальні принципи права підкреслюють особливості правового регулювання в окремих сферах суспільного життя і поширюються в межах певних галузей та інститутів права. Спеціальні принципи об'єднують різноманітні за своїм характером принципи, зокрема: принципи діяльності ЄС (принцип законності, принцип гласності, принцип поваги національної індивідуальності держав-членів); галузеві принципи (принцип відповідальності забруднювача – у галузі екологічного права, принцип рівної оплати для чоловіків і жінок – у галузі трудового права), принципи економічної системи й економічної політики ЄС, принципи інституційного права ЄС, принципи правового положення особи та ін. Принципи права ЄС слід відрізнити від принципів, які визначають співвідношення правової системи Євросоюзу з правовими системами держав-членів (принцип обов'язкової юридичної сили права ЄС і принцип прямої дії права ЄС)¹.

У праві Європейського Союзу існують як спеціальні принципи, які регулюють окремі галузі та інститути, так і загальні, дія яких поширюється на всю систему права ЄС. Проте джерелами права Європейського Союзу можуть виступати лише загальні принципи. В такому контексті виділяються дві групи загальних принципів права Європейського Союзу: 1) принципи, які лягли в основу правової системи ЄС; 2) принципи взаємодії права Європейського Союзу (Європейських Співтовариств) із суміжними правовими системами – міжнародним правом і національним правом держав-членів².

До загальних принципів права ЄС традиційно відносять принцип охорони прав і свобод людини, принцип правової визначеності, прин-

¹ Богачова Л. Л. Джерела європейського та національного права. *Державне будівництво та місцеве самоврядування*. 2012. Вип. 24. С. 19–20.

² Москаленко О. М. Джерела права Європейського Союзу (міжнародно-правовий аналіз) : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.11. Київ, 2006. С. 10.

цип пропорційності, принцип недискримінації, принцип субсидіарності. Цей перелік загальних принципів права ЄС не є вичерпним, враховуючи, що загальні принципи права ЄС були виокремлені й завдяки правозастосовній практиці Суду Європейського Союзу.

Так, принцип правової визначеності (англ. *legal security*) полягає в тому, що застосування права у конкретній ситуації має бути передбачуваним. Цей принцип зобов'язує адміністративні владні органи європейських інтеграційних об'єднань забезпечити легкість з'ясування права тими, до кого воно застосовується. Жодна з норм, які приймають компетентні інститути та органи, не може бути застосованою до непоінформованих про неї осіб¹. Принцип законних очікувань (нім. *vertrauensschutzprinzip*) значною мірою впливає з принципу правової визначеності. Він спрямований на те, щоб у випадках, коли особа очікує, що досягне певного результату, якщо буде діяти відповідно до правових норм, забезпечити захист цих очікувань². Принцип солідарності вперше був чітко сформульований Судом ЄС у справі *39/72 Commission v. Italian Republic*, у якій Комісія Європейських Співтовариств звинуватила Італію в неправильному застосуванні регламенту ЄС. Суд виніс рішення, що, розриваючи в односторонньому порядку зв'язок між перевагами і зобов'язаннями, котрі є наслідком членства, держава-член ставить під загрозу скасування принцип солідарності держав-членів, а також її громадян³. Принцип рівності полягає в забороні нерівного ставлення до ситуацій, які можуть бути порівняні, або рівне ставлення до нерівних ситуацій, якщо подібне відношення не може бути виправдане об'єктивними причинами⁴. Принципи пропорційності передбачає необхідність відповідності засобів, до яких звертається адміністративна влада, цілям, для досягнення яких вони використовуються⁵. Застосування принципу субсидіарності передбачає наявність двох критеріїв: по-перше, дії держав-членів у рамках їхніх національних конституційних систем є недостатніми для належного досягнення намічених цілей; по-друге, коли виникає необхідність спільних дій держав-членів, досягнення наміченої мети стає справою самого Євросоюзу⁶.

¹ Стрельцова О. В. Джерела права Європейського Союзу (теоретичні аспекти) : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01. Київ, 2008. С. 178.

² Там само. С. 179.

³ Там само. С. 179, 180.

⁴ Там само. С. 180.

⁵ Там само.

⁶ Там само. С. 181.

Варто погодитися з тезою, що особливе місце серед загальних принципів права Євросоюзу посідають основні права людини¹.

У преамбулі Хартії основоположних прав Європейського Союзу 2000 р., яка є первинним джерелом права ЄС, наголошується на тому, що, дотримуючись повноважень, цілей Союзу та принципу солідарності, ця Хартія знову підтверджує права, що випливають перш за все із загальних для держав-членів конституційних традицій та міжнародних зобов'язань, Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, Соціальних хартій, прийнятих Союзом і Радою Європи, а також судової практики Суду справедливості Європейського Союзу та Європейського суду з прав людини².

Стаття 6 Договору про Європейський Союз проголошує, що Союз визнає права, свободи та принципи, закладені в Хартії основоположних прав Європейського Союзу від 7 грудня 2000 р. зі змінами, внесеними у Страсбурзі 12 грудня 2007 р., що має однакову з Договорами (про Європейський Союз і про функціонування Європейського Союзу) юридичну силу. Положення Хартії жодним чином не розширюють визначених Договорами повноважень Союзу. Права, свободи та принципи Хартії тлумачаться відповідно до загальних положень у розділі VII Хартії, що визначають її тлумачення та застосування, а також із належним врахуванням пояснень, зазначених у Хартії, які встановлюють джерела цих положень. Союз приєднується до Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод. Це приєднання не впливає на повноваження Союзу, визначені Договорами. Основоположні права, що гарантуються Конвенцією про захист прав людини і основоположних свобод і які випливають з конституційних традицій, спільних для держав-членів, є загальними принципами права Союзу³.

Отже, в Договорі про Європейський Союз наголошується на тому, що загальні принципи права ЄС ґрунтуються на основоположних правах, гарантованих Конвенцією про захист прав людини і основоположних свобод від 4 листопада 1950 р.

Згідно зі ст. 2 Договору про Європейський Союз, Союз засновано на цінностях поваги до людської гідності, свободи, демократії, рівності, верховенства права та поваги до прав людини, зокрема осіб, що належать до меншин. Ці цінності є спільними для всіх держав-членів

¹ Стрельцова О. В. Джерела права Європейського Союзу (теоретичні аспекти) : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01. Київ, 2008 С. 181.

² Charter of Fundamental Rights of the European Union. URL: https://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_en.pdf (дата звернення: 24.04.2023).

³ Консолідована версія Договору про Європейський Союз від 7 лют. 1992 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_b06 (дата звернення: 20.04.2023).

у суспільстві, де панує плюралізм, недискримінація, толерантність, правосуддя, солідарність та рівність жінок і чоловіків¹.

Відповідно до ст. 49 Договору про Європейський Союз від 7 лютого 1992 р. будь-яка європейська держава, яка поважає цінності, зазначені у ст. 2, та віддана їх поширенню, може подати заявку на набуття членства в Союзі. Європейському Парламенту і національним парламентам повідомляється про таку заявку².

Можна погодитися з виділенням двох особливостей поняття «спільні цінності» в праві ЄС. По-перше, «спільні цінності» визнаються необхідним підґрунтям належного функціонування всього ЄС як регіонального квазіконституційного утворення. По-друге, «спільні цінності» мають поділятися всіма державами-членами. З цього виходить, що порушення «спільних цінностей» будь-якою державою-членом може погрожувати засадам усього ЄС і, як наслідок, ставити під сумнів членство держави-порушника в ЄС³.

У літературі наголошується, що цінності Європейського Союзу – це загальні принципи права ЄС найбільш високого порядку (так би мовити, «мегапринципи»), що відбивають основні засади, які утворюють правове надбання сучасної європейської цивілізації, дотримання яких гарантовано на високому – наднаціональному – рівні. Їх можна назвати і принципами-цінностями, оскільки багато з них (свобода, демократія, правова держава, повага прав людини й основних свобод) раніше були закріплені у ст. 6 Договору про Європейський Союз 1992 р., де їх було названо «принципами». Крім того, в інших статтях Договору про Європейський Союз у редакції Лісабонського договору (наприклад, ст. 21) зазначені цінності також називаються «принципами». У тій же статті, де закріплено цінності Союзу, вони визнаються загальними для всіх держав-членів, тобто входять до категорії загальних принципів права; вони є основними засадами, що утворюють правове надбання сучасної європейської цивілізації⁴.

При заснуванні Європейської Спільноти договірні сторони взяли на себе певні зобов'язання, зокрема щодо зближення законодавств держав-членів до рівня, що його потребує функціонування спільного

¹ Консолідована версія Договору про Європейський Союз від 7 лют. 1992 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_b06 (дата звернення: 07.05.2023).

² Там само.

³ Петров Р. А. Європейські «спільні цінності» як складова європейських правових стандартів. *Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України*. 2011. № 5. С. 139.

⁴ Колесніченко В. В. Принципи права Європейського Союзу: загальнотеоретичне дослідження : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01. Одеса, 2010. С. 10.

ринку (абзац (h) п. 1 ст. 3 Договору про заснування Європейської Спільноти (Договору про заснування Європейського економічного співтовариства))¹.

Статті 94–97 Договору про заснування Європейської Спільноти (Договору про заснування Європейського економічного співтовариства) визначають основні напрями зближення законодавства. Згідно зі ст. 94 Договору про заснування Європейської Спільноти Раді, на пропозицію Комісії та після консультацій з Європейським Парламентом та Економіко-соціальним комітетом, належить одностайно видавати директиви щодо зближення таких законодавчих, підзаконних чи адміністративних норм держав-членів, що безпосередньо впливають на запровадження чи функціонування спільного ринку². Варто зазначити, що в ст. 95 Договору про заснування Європейської Спільноти йдеться про гармонізацію законодавства держав – членів Європейського економічного співтовариства.

У доктрині права гармонізацію та уніфікацію розглядають як різновиди зближення (апроксимації) національного права держав – членів ЄС, що мають на меті узгодження правового регулювання відповідних сфер суспільних відносин у двох або більше державах³. Процес гармонізації законодавств держав – членів Європейського Співтовариства складається з двох стадій. Перша з них полягає у визначенні органами ЄС заходів із гармонізації та прийняття директив, якими встановлюються єдині для держав-членів напрямки, цілі та результати регулювання процесів, що впливають на функціонування спільного ринку. На другій стадії держави-члени визначають національні форми, процедури та механізми імплементації директив із гармонізації та приймають відповідні зміни до внутрішніх нормативно-правових актів з метою досягнення цілей, поставлених директивою⁴.

В. М. Тернавська зазначає, що гармонізація відбувається в таких формах, як адаптація законодавства, імплементація, стандартизація та ін.⁵

Варто зазначити, що, обираючи європейський вектор розвитку, Україна визначила для себе напрями адаптації законодавства Укра-

¹ Договір про заснування Європейської Спільноти (консолідована версія станом на 1 січня 2005 року). URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_017 (дата звернення: 07.05.2023).

² Там само.

³ Гнатівський М. М. Становлення та тенденції розвитку європейського правового простору : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.11. Київ, 2002. С. 65.

⁴ Там само. С. 66.

⁵ Тернавська В. М. Правотворча політика України : монографія. Одеса : Гельветика, 2022. С. 93.

їни до законодавства ЄС, які їй сприятимуть формуванню національного права з урахуванням сучасних тенденцій розвитку європейського права.

У розділі I Загальнодержавної програми адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу, затвердженої законом України від 18 березня 2004 року № 1629-IV, зазначається, що метою адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу є досягнення відповідності правової системи України *acquis communautaire* з урахуванням критеріїв, що висуваються Європейським Союзом до держав, які мають намір вступити до нього. Адаптація законодавства України до законодавства ЄС є пріоритетною складовою процесу інтеграції України до Європейського Союзу, що в свою чергу є пріоритетним напрямом української зовнішньої політики¹.

М. М. Гнатівський зазначає, що концепція *acquis communautaire* стосується передовсім регулювання єдиного (внутрішнього) ринку ЄС та його основних чотирьох свобод (свободи пересування для товарів, осіб, капіталу й послуг), спільної політики членів ЄС в основних галузях (сільське господарство, торгівля, конкуренція, транспорт та ін.), а також заходів із захисту найбільш вразливих регіонів і верств населення². «Прийняття *acquis*» є правовим механізмом, у рамках якого держава – кандидат на членство у ЄС інтегрує до національної правової, політичної та економічної систем зміст і способи досягнення спільних цінностей ЄС³.

Acquis communautaire становить основу правопорядку Євросоюзу, який включає в себе сукупність правових норм, що мають зобов'язальний та рекомендаційний характер, судових рішень, доктринальних понять, рекомендацій і домовленостей, у тому числі в рамках європейської політики сусідства⁴.

В *acquis* у широкому значенні є «м'яка» частина необов'язкових правил і рекомендацій, які можуть виходити за межі компетенції, делегованої країнами-членами. Зважаючи на те, що діюче «адаптаційне» законодавство України не проводить межі між «фундаментальною» та «м'якою» частинами *acquis communautaire*, апроксимація

¹ Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу : Закон України від 18 берез. 2004 р. № 1629-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1629-15>.

² Гнатівський М. М. Становлення та тенденції розвитку європейського правового простору : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.11. Київ, 2002. С. 134.

³ Там само. С. 167.

⁴ Смирнова К. В. Джерела права Європейського Союзу : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.11. Київ, 2005. С. 62.

до права внутрішнього ринку ЄС має здійснюватися в широкому значенні цього терміна, тобто з урахуванням «м'якого» права ЄС¹.

Розглядаючи новітні тенденції розвитку джерел права Європейського Союзу, К. В. Смирнова зазначає, що доктрина м'якого права у Євросоюзі набула більш активного розвитку з середини 90-х років ХХ століття, що пов'язано із заснуванням самого об'єднання. Головною ознакою актів м'якого права є те, що всі вони не є офіційно зобов'язуючими, хоча їх можуть дотримуватися (і на практиці дотримуються), що й зумовлює наслідки їх виконання².

Адаптація законодавства України до законодавства Європейського Союзу – це послідовний процес наближення її правової системи, включаючи законодавство, правотворчість, юридичну техніку, практику, правозастосування, до правової системи ЄС відповідно до критеріїв, що висуваються Європейським Союзом до держав, які мають намір до нього приєднатися³.

Україна, набувши статус кандидата на вступ до ЄС, має активізувати проведення певних заходів у сфері правотворчості щодо зближення національного та європейського права. Вбачається, що в процесі зближення національного та європейського права Україна має виходити насамперед із таких методологічних засад, як ефективно правове забезпечення національних інтересів, розвиток демократії, зміцнення правовладдя в Україні, дотримання загальнолюдських цінностей та принципів європейського права.

Як уже зазначалось, крім гармонізації різновидом зближення національного права держав – членів ЄС також є уніфікація правових норм. Так, предметом уніфікації можуть бути сфери, які визначені у ст. 293 Договору про заснування Європейської Спільноти (Договору про заснування Європейського економічного співтовариства), у якій зазначається, що держави-члени тією мірою, якою потрібно, починають між собою переговори, щоб гарантувати своїм громадянам: захист осіб і надання та захист прав на таких самих умовах, як кожна держава надає своїм громадянам, скасування подвійного оподаткування в межах Спільноти, взаємне визнання товариств, у значенні частини другої ст. 48, збереження правосуб'єктності в разі переве-

¹ Вишняков О. К. Апроксимація правового забезпечення цивільних майнових відносин в Україні до умов внутрішнього ринку Європейського Союзу : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.03. Одеса, 2008. С. 35.

² Смирнова К. Джерела права Європейського Союзу: новітні тенденції розвитку. *Право України*. 2017. №6. С. 93.

³ Сюр Н. В. Правова інтеграція України до Європейського Союзу: теоретико-правове дослідження : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01. Київ, 2006. С. 131.

дення місця перебування з однієї країни до іншої та можливість злиття товариств, регульованих правом різних країн, спрощення формальностей, що регулюють визнання та виконання судових і арбітражних рішень¹.

М. Г. Хаустова зазначає, що, визначаючи співвідношення категорій «правова інтеграція», «гармонізація» та «уніфікація», необхідно відмітити, що дві останні можливо розглядати як універсальні методи правової інтеграції². Поняття «інтеграція» замінило категорію «міжнародне співробітництво» (яке не відображало сутності нових явищ) і розглядається як вихід за межі співробітництва – аж до утворення єдиної структури, що відзначається наддержавними ознаками³.

Гармонізація і уніфікація є основними способами правової інтеграції, однак вони відрізняються як за юридичною формою вирішення поставлених перед ними завдань, так і за своїми результатами. Під час гармонізації відбувається зближення права й законодавства, усунення протиріч, колізій, а під час уніфікації відбувається впровадження єдиних норм до різних національних правових систем⁴. Правовими формами гармонізації та уніфікації є міжнародні угоди та резолюції міжнародних організацій. На відміну від уніфікації при гармонізації міжнародні угоди зобов'язують держави створити норми, що відповідають загальним принципам, положенням угоди, не нав'язуючи їм при цьому єдиних правил, уніфікованих моделей⁵.

Систематизація, уніфікація та кодифікація законодавства розглядаються як основа для створення нової, проєвропейської інтегративної національної правової системи і прискорення інтеграції України в європейський правовий простір, визначаючи їх постійними формами розвитку й упорядкування діючої правової системи⁶.

У цьому контексті необхідно зазначити, що в Україні на сьогодні, зокрема, активно проходить процес оновлення (рекодифікації) цивільного законодавства України, розроблено Концепцію оновлення Цивіль-

¹ Договір про заснування Європейської Спільноти (консолідована версія станом на 1 січня 2005 року). URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_017 (дата звернення: 07.05.2023).

² Хаустова М. Г. Правова інтеграція: теоретичний аспект. *Вісник Національної академії правових наук України*. 2018. Т. 25, №1. С. 198.

³ Там само. С. 194.

⁴ Сюр Н. В. Правова інтеграція України до Європейського Союзу: теоретико-правове дослідження : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01. Київ, 2006. С. 133.

⁵ Там само.

⁶ Куровська І. А. Розв'язання проблем гармонізації законодавства України із законодавством Європейського Союзу як передумова інтеграції України до Європейських Співтовариств : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.11. Київ, 2007. С. 52.

ного кодексу України¹. Все це має сприяти підвищенню ефективності правового регулювання приватноправових відносин в Україні та зближенню українського та європейського права.

Розглядаючи більш ретельно деякі процеси уніфікації правових норм у сфері приватного права, можна зазначити, що на сьогодні в країнах ЄС застосовується Регламент 593/2008 Європейського Парламенту та Ради ЄС від 17 червня 2008 року про право, що підлягає застосуванню до договірних зобов'язань («Рим I»). Зазначений Регламент замінив собою Римську конвенцію 1980 р. й закріпив у собі норми, що вирішують проблему конфлікту законів щодо найбільш поширеного виду зобов'язань приватноправового характеру – зобов'язань, що виникають на підставі цивільно-правових або торговельних (комерційних) договорів².

Крім уніфікації правових норм, що регулюють договірні зобов'язання, яка проводилася на державному рівні, у договірному праві ЄС була проведена також приватно-правова уніфікація правових норм, результати якої відносять до актів м'якого права. Так, під керівництвом датського професора Оле Ландо була створена Комісія з європейського договірного права. Результатом роботи цієї комісії є Принципи європейського договірного права за редакцією Оле Ландо та Хью Біла (Kluwer Law International, 2000 р.).

Принципи Європейського договірного права визначають порядок укладення, дійсності, тлумачення, змісту договорів, виконання, наслідки невиконання договорів і засоби правового захисту³. У статті 1:101 Принципів європейського договірного права (Principles of European Contract Law, PECL) зазначається, що ці Принципи призначені для застосування як загальні норми договірного права Європейського Союзу. Ці Принципи застосовуються у випадку, якщо сторони домовилися про включення їх у свій договір або про те, що їхній договір регулюється цими Принципами. Ці Принципи можуть бути застосовані у випадку, якщо сторони: а) домовилися про те, що їхній договір регулюється «загальними принципами права», «lex mercatoria»

¹ Концепція оновлення Цивільного кодексу України. URL: <https://pravo.ua/wp-content/uploads/2021/01/Proekt-Koncepcii-onovlennja-Civilnogo-kodeksu-Ukraini.pdf> (дата звернення: 10.05.2023).

² Трощенко І. О. Роль Регламенту «Рим II» в уніфікації міжнародного приватного права в ЄС. *Держава і право*. 2011. Вип. 53. С. 617. URL: <http://dspace.nbuv.gov.ua/handle/123456789/63754> (дата звернення: 18.04.2023).

³ Communication from the Commission to the Council and the European Parliament on european contract law /* COM/2001/0398 final */. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:52001DC0398&from=EN> (дата звернення: 07.05.2023).

або подібними правилами, або b) не обрали жодної системи чи норм права для регулювання свого договору. Ці Принципи можуть застосовуватися для вирішення питання, коли застосована система або норми права не забезпечують такого вирішення¹.

Так, І. А. Діковська зазначає, що згідно із задумом розробників, PECL мали слугувати необхідною правовою основою для «заходів, що вживаються або будуть вживатися у майбутньому органами ЄС. Вони покликані допомагати як органам Спільноти у розробленні відповідних заходів, так і судам, арбітражам та юридичним консультантам у застосуванні заходів Спільнот». PECL також можуть використовуватися сторонами договору, що мають місце проживання або місце ведення бізнесу в різних державах – членах ЄС і бажають, щоб їхні договірні відносини регулювалися нейтральним правом, яке являє собою не національне право певної держави, а систему норм, виведених на підставі найкращих вирішень тих чи інших питань, запропонованих різними юрисдикціями в межах Європи, а іноді й поза ними².

До джерел м'якого права також належать Принципи міжнародних комерційних договорів УНІДРУА, які були розроблені в 4 редакціях – у 1994, 2004, 2010 і 2016 рр. У преамбулі Принципів міжнародних комерційних договорів УНІДРУА (2010 р.) зазначається, що вони повинні застосовуватись, коли сторони дійшли згоди про те, що їхній договір буде регулюватися цими Принципами. Вони можуть застосовуватись, коли сторони погодилися, що їхній договір буде регулюватися загальними принципами права, *lex mercatoria* або аналогічними положеннями, а також коли сторони не обрали право, яким буде регулюватися їхній договір. Крім того, за їх допомогою можуть тлумачитися або доповнюватися міжнародні уніфіковані правові акти, а також норми внутрішнього права держави. Вони можуть слугувати як приклад для національних і міжнародних законодавців³.

Acquis principles (Принципи діючого договірного права ЄС) є системною компіляцією типових правил і принципів, що впливають з існуючого приватного права ЄС. Вони були розроблені групою євро-

¹ Principles of European Contract Law. URL: <https://www.lawanalytics.top/pages/pecl/plurality#p10-7> (дата звернення: 07.05.2023).

² Діковська І. А. Принципи Європейського договірного права (Principles of European Contract Law, PECL). *Велика українська юридична енциклопедія* : у 20 т. Т. 13 : Міжнародне приватне право / редкол.: А. С. Довгерт (голова) та ін. ; Нац. акад. прав. наук України ; Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України ; Нац. юрид. ун-т ім. Ярослава Мудрого. Харків : Право, 2021. С. 654.

³ Принципи міжнародних комерційних договорів УНІДРУА (2010). URL: <https://www.unidroit.org/wp-content/uploads/2021/06/Unidroit-Principles-2010-Ukrainian-bl.pdf> (дата звернення: 07.05.2023).

пейських учених (Дослідницька група з існуючого приватного права ЄС, так звана «Група Ак'юз»). Відповідно до ст. 1:101(2) Принципів «Ак'юз», їхня мета полягає в тому, щоб «служити джерелом для розробки, транспонування та тлумачення законодавства Європейського Співтовариства». Разом із типовими правилами, розробленими Комісією Ландо (Принципи європейського договірної права) та організацією, що стала її наступником, Дослідницькою групою з Європейського цивільного кодексу, Принципи «Ак'юз» є одним із двох основних джерел для Проекту загальної системи координат. На основі структури зводу правил Американського інституту права Принципи «Ак'юз» публікуються як основа типових правил з анотаціями та поясненнями трьома мовами (англійською, французькою та німецькою). Незважаючи на те, що «Група Ак'юз» має намір проводити дослідження в усіх сферах приватного права, її робота поки що зосереджена на договірному праві¹.

Результатом гармонізації законодавства країн ЄС у сфері сімейних відносин є відповідні регламенти Ради Європейського Співтовариства, зокрема у сфері захисту прав батьків і дитини – Регламент Ради ЄС від 27 листопада 2003 р. № 2201/2003, відомий як «Брюссель II bis», що регулює питання здійснення батьківських прав після розлучення. Регламент Ради ЄС від 27 листопада 2003 р. № 2201/2003 про компетенцію, визнання та виконання рішень у сімейних справах і процедурах, що стосуються батьківської відповідальності, і про скасування Регламенту № 1347/2000 відомий як Регламент «Брюссель II». Регламент Європейського Парламенту і Ради ЄС від 20 грудня 2010 р. № 1259/2010 про співпрацю у сфері застосування законів про розлучення і роздільне проживання подружжя відомий як «Рим III». Важливим етапом на шляху зближення сімейного законодавства України із сучасною європейською системою права є ратифікація відповідних актів і приєднання України до міжнародно-правових актів у сфері сімейних правовідносин, які також стають частиною національного сімейного законодавства України. Зокрема, були ратифіковані Європейська конвенція про здійснення прав дітей від 25 січня 1996 р.², Конвенція про контакт з дітьми від 15 травня

¹ Grigoleit H. Ch., Tomasic L. *Acquis Principles* (June 30, 2011). *Max Planck encyclopaedia of European private law* / J. Basedow, K. J. Hopt, R. Zimmermann (Eds.). Oxford University Press, December 2012. URL: <https://ssrn.com/abstract=1950671> (дата звернення: 07.05.2023).

² Див.: Про ратифікацію Європейської конвенції про здійснення прав дітей : Закон України від 3 серп. 2006 р. № 69-V. *Відомості Верховної Ради України*. 2006. № 41. Ст. 354.

2003 р. (ETS № 192)¹, Європейська конвенція про правовий статус дітей, народжених поза шлюбом, від 15 жовтня 1975 р.² тощо.

Законом України «Про ратифікацію Конвенції Ради Європи про запобігання насильству стосовно жінок і домашньому насильству та боротьбу із цими явищами» від 20 червня 2022 р. № 2319-IX³ ратифіковано із заявами і застереженням відповідну Конвенцію, вчинену 11 травня 2011 р. в м. Стамбулі. Україна ратифікувала Конвенцію з таким застереженням: «Відповідно до пункту 2 статті 78 Конвенції Україна залишає за собою право не застосовувати положення пункту 2 статті 30 Конвенції до приведення національного законодавства у відповідність із зазначеними положеннями Конвенції». Згідно з п. 2 ст. 30 Конвенції належна державна компенсація присуджується тим, хто постраждав від тяжких тілесних ушкоджень або порушення здоров'я, настільки, наскільки шкода не покривається з інших джерел, як-от: правопорушником, страхуванням або державним медичним і соціальним забезпеченням. Це не перешкоджає сторонам вимагати повернення наданої компенсації від правопорушника за умови належного забезпечення безпеки жертви⁴. Це застереження є доцільним, враховуючи, що національне законодавство України не містить положень щодо механізму відшкодування шкоди, завданої ушкодженням здоров'я, якщо шкода не покривається правопорушником, страхуванням або державним медичним і соціальним забезпеченням. У цьому і проявляється забезпечення національних інтересів України та її державного суверенітету.

Насамкінець можна констатувати, що європейські інтеграційні процеси України та зближення національного і європейського права сприятимуть ефективному правовому забезпеченню національних інтересів, розвитку демократії, зміцненню правовладдя в Україні, забезпеченню прав і свобод людини.

¹ Див.: Про ратифікацію Конвенції про контакт з дітьми : Закон України від 20 верес. 2006 р. № 166-V. *Відомості Верховної Ради України*. 2006. № 45. Ст. 440.

² Див.: Про ратифікацію Європейської конвенції про правовий статус дітей, народжених поза шлюбом : Закон України від 14 січ. 2009 р. № 862-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2009. № 27. Ст. 348.

³ Про ратифікацію Конвенції Ради Європи про запобігання насильству стосовно жінок і домашньому насильству та боротьбу із цими явищами : Закон України від 20 черв. 2022 р. № 2319-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2319-20> (дата звернення: 07.05.2023).

⁴ Конвенція Ради Європи про запобігання насильству стосовно жінок і домашньому насильству та боротьбу із цими явищами від 11 трав. 2011 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_001-11 (дата звернення: 04.05.2023).

3.3. ПРАВОВІ ОСНОВИ ТА ПРІОРИТЕТНІ НАПРЯМИ АДАПТАЦІЇ НАЦІОНАЛЬНОГО ЗАКОНОДАВСТВА УКРАЇНИ ДО ПРАВА ЄС

Адаптація національного законодавства до права Європейського Союзу є правовим підґрунтям євроінтеграції України, формування якого, як уже зазначалося, розпочалося ще у 1993 р. шляхом прийняття Верховною Радою України постанови № 3360-XII «Про основні напрями зовнішньої політики України». У цьому нормативному акті визначалися напрями інтеграції, серед яких варто виокремити розширення участі в європейському регіональному співробітництві, що мав комплекс пріоритетів, зумовлених національними інтересами України та реалізацією зовнішньої політики на засадах неухильного дотримання міжнародних стандартів прав людини¹. Указана постанова втратила чинність у зв'язку з прийняттям Закону України від 1 липня 2010 р. № 2411-VI «Про засади внутрішньої та зовнішньої політики», яким було конкретизовано засади зовнішньої політики України через забезпечення інтеграції в європейський політичний, економічний, правовий простір з метою набуття членства у Європейському Союзі².

Можна погодитися з визначенням інтеграційного процесу як об'єктивної, системної та стадійної діяльності з об'єднання різноманітних елементів (частин) системи права, системи нормативно-правових актів, систем законодавства та національних правових систем в одне ціле з метою утворення єдиного правового простору, шляхом запровадження одноманітних правових моделей (правових стандартів) регулювання та охорони суспільних відносин³.

Формування єдиного правового простору – основне завдання із значним обсягом роботи як для українських парламентаріїв, так і для міжнародних партнерів, у результаті виконання якого національне законодавство буде відповідати міжнародним правовим стандартам, що має прямий зв'язок із виконанням міжнародних зобов'язань, які Україна взяла на себе під час підписання Угоди про асоціацію між Україною та ЄС у 2014 р.⁴

¹ Про основні засади внутрішньої політики : постанова Верхов. Ради України від 02.07.1997 № 3360-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3360-12/ed19930702> (дата звернення: 10.05.2023).

² Про засади внутрішньої та зовнішньої політики : Закон України від 01.07.2010 № 2411-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2411-17> (дата звернення: 10.05.2023).

³ Колодій А. М., Колодій О. А. Ціннісно-правові засади інтеграційного процесу в Україні. *Альманах права*. 2015. Вип. 6. С. 29–34.

⁴ Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої

Інтеграція – це динамічна діяльність держави, яка обрала курс євроінтеграції, під час якої відбувається системна робота щодо наближення національного законодавства до права ЄС і створення уніфікованих із міжнародними вимогами правових стандартів.

Адаптація може виступати, але не обов'язково, одним зі способів національно-правової імплементації як міжнародно-правових зобов'язань, так і формально необов'язкових міжнародних стандартів, міжнародного «м'якого» права та ін. Водночас, на думку О. В. Тарасова, «термін “гармонізація” стосується не лише національного законодавства, а зачіпає більш широке коло різноманітних корпоративних і технічних норм, стандартів, методологій, практик та ін., що безпосередньо впливає на функціонування економічної системи суспільства»¹.

Застосування термінів при характеристиці інтеграційного процесу пов'язане із нормотворчим інструментарієм кожної країни, яка перебувала в процесі євроінтеграції. Принципові відмінності між механізмами приведення законодавства держав-членів і третіх держав у відповідність із нормами права ЄС доводять доцільність використання їх різного найменування в межах ЄС («гармонізація») та поза ним («адаптація»)².

Аналіз законодавства у сфері євроінтеграції в контексті нормативного закріплення терміна «адаптація законодавства» дає підстави для деяких констатацій. Так, у розділі II затвердженої Законом України від 18 березня 2004 р. №1629-IV Загальнодержавної програми адаптації законодавства України до законодавств Європейського Союзу визначено, що адаптація законодавства – це процес приведення законів України та інших нормативно-правових актів у відповідність із *acquis communautaire*³ – правовою системою ЄС, яка включає акти законодавства ЄС (але не обмежується ними), прийняті в рамках ЄС, спільної зовнішньої політики та політики безпеки, співпраці у сфері юстиції та внутрішніх справ⁴. Аналогічне визначення міститься в наказі Міністерства економіки та з питань європейської інтеграції України від 16 березня 2005 р. №62 «Про затвердження Методики визначення критеріїв євроінтеграційної складової державних цільових

сторони, від 27.06.2014. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_011 (дата звернення: 10.05.2023).

¹ Тарасов О. В. Адаптація, імплементація чи гармонізація права ЄС? *Європейська інтеграція в контексті сучасної геополітики* : зб. наук. ст. за матеріалами наук. конф., м. Харків, 24 трав. 2016 р. Харків, 2016. С. 36.

² Яковюк І. В. Адаптація і гармонізація законодавства в умовах інтеграції: проблема співвідношення. *Вісник Академії правових наук України*. 2012. №4. С. 41.

³ Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу : Закон України від 18.03.2004 №1629-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1629-15> (дата звернення: 10.05.2023).

⁴ Там само.

програм», у якому наведено також термінологічні визначення гармонізації як процесу приведення національних стандартів у відповідність із стандартами ЄС та імплементації як здійснення, виконання державою міжнародних правових норм¹. Щодо термінів «стандартизація», «уніфікація», «зближення», «трансформація», то їх зміст не визначено в нормативних актах, що регулюють процес інтеграції, і вони застосовуються, в науковій юридичній літературі дослідниками процесу євроінтеграції в розумінні діяльності, що спрямована на приведення законодавства у відповідність із міжнародними правилами, приписами, нормами, стандартами.

Коментуючи дані нормативні визначення в контексті аналізу інтеграції як злагодженого процесу, можна погодитися з думкою, що це є його способи² або ж засоби³, водночас ми більше схилиємося до думки, що адаптація законодавства, гармонізація та імплементація – це складові процесу інтеграції, кожна з яких має окремий вектор діяльності в правотворчій сфері: адаптація законодавства направлена на відповідність з *acquis communautaire*, гармонізація – на єдність правових стандартів, імплементація – на виконання міжнародних норм. Наші думки ґрунтуються на аналізі Закону України від 18 березня 2004 р. №1629-IV «Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу», яким визначено, що адаптація законодавства України до законодавства ЄС визнана «пріоритетною складовою процесу інтеграції України до Європейського Союзу», що так само є пріоритетним напрямом української зовнішньої політики. Натомість державна політика України щодо адаптації законодавства як складової частини правової реформи, полягає в забезпеченні єдиних підходів до нормопроекткування, підготовки кваліфікованих спеціалістів, а також «створення належних умов для інституціонального, науково-освітнього, нормопроектного, технічного, фінансового забезпечення процесу адаптації законодавства України»⁴. Убачається, що адаптація законодавства є першочерговим процесом в інтеграції, статус якого закріплено у вищезазначених нормативних актах, де також визначено інституційний механізм її реалізації.

¹ Про затвердження Методики визначення критеріїв євроінтеграційної складової державних цільових програм : наказ М-ва економіки та з питань європ. інтеграції України від 16.03.2005 №62. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0438-05> (дата звернення: 10.05.2023).

² Колодій А. М., Колодій О. А. Ціннісно-правові засади інтеграційного процесу в Україні. *Альманах права*. 2015. Вип. 6. С. 29–34.

³ Проневич О. С. Адаптація вітчизняного законодавства до законодавства ЄС як складова євроінтеграційного курсу України. *Дриновський збірник*. 2016. С. 371.

⁴ Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу : Закон України від 18.03.2004 №1629-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1629-15> (дата звернення: 10.05.2023).

лізації, який покликаний забезпечити адаптацію законодавства відповідно до напрямів євроінтеграційного курсу України.

Створення інституційного механізму адаптації законодавства зумовило певну етапність нормативної регламентації. Перші спроби щодо визначення переліку інституцій, які за колом повноважень мали відповідати за організаційну складову забезпечення адаптації, були зроблені постановою Кабінету Міністрів України від 12 червня 1998 р. №852 «Про запровадження механізму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу», якою при Міністерстві юстиції України було утворено Міжвідомчу координаційну раду з адаптації законодавства України до законодавства ЄС. Згодом, через декілька спроб реформування організаційної структури інституцій, загальні засади інституційного механізму адаптації законодавства було закріплено в Загальнодержавній програмі адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу 2004 р. Отже, можна зробити висновок, що легітимізація на рівні закону змісту дефініції «адаптація законодавства» надає їй переваг відносно термінів «гармонізація» та «імплементация» при характеристиці процесу інтеграції, а також сприяє дотриманню принципу правової визначеності, що є передумовою для належної адаптації національного законодавства до права ЄС у всіх напрямках її здійснення.

Принагідно зазначимо, що забезпечення дотримання принципу правової визначеності підсилюється дією правових дефініцій не лише в правовій системі України, а й є прерогативою формування законодавства Європейського Союзу. Так, згідно з положеннями Міжінституційної угоди між Європейським Парламентом, Радою ЄС і Комісією ЄС щодо загальних настанов, спрямованих на забезпечення якості проєктування законодавства Співтовариства від 22 грудня 1998 р. (1999/С 73/01), ясне, просте й чітке проєктування законодавчих актів Співтовариств є необхідним, оскільки такі акти мають бути прозорими та зрозумілими для громадськості та учасників економічних відносин. Це також є передумовою для належної імплементації та однакового застосування актів законодавства Співтовариства в державах – членах ЄС¹. Визначеність законодавства є найважливішим аспектом нормопроектування. Наближення законодавства до права ЄС без використання точних формулювань і правильної техніки часто призводить до неможливості застосування правової норми або до її довільного застосування, оскільки суб'єкти, що її виконують, не можуть правиль-

¹ Interinstitutional Agreement of 22 December 1998 on common guidelines for the quality of drafting of Community legislation (1999/C 73/01). URL: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:1999:073:0001:0004:en:PDF> (дата звернення: 10.05.2023).

но її зрозуміти¹. Право буде дієвим, коли норма права буде зрозумілою та чіткою для суб'єктів її дії, це забезпечить швидку реалізацію такої норми права й належний ступінь її юридичної та соціальної ефективності. Враховуючи те, що норми-дефініції породжують юридичні результати, які проявляються в нормах, то точне формулювання норм-дефініцій забезпечує ефективний результат регулятивної норми, оскільки правовий зміст, який закладений у категорійне поняття того чи іншого правового інституту, буде реалізовано повною мірою, з високим ступенем досягнення соціального та юридичного ефекту. Тому правильне визначення норми-дефініції є запорукою належного рівня як соціальної, так і юридичної ефективності інших правових норм². Саме із цих міркувань питання адаптації законодавства є тією складовою інтеграції, яка повинна реалізовуватися не лише в напрямі наближення національного законодавства до права ЄС, а й у напрямках планування та розроблення нових нормативно-правових актів з метою дотримання міжнародних стандартів прав і свобод людини у сферах, визначених нормативними актами євроінтеграційного процесу.

Перелік сфер адаптації як основи формування напрямів адаптації національного законодавства був складовою змісту перших нормативних актів, які були підписані та ратифіковані Україною на початковому етапі євроінтеграції, – Стратегії інтеграції України до Європейського Союзу 1998 р. та Угоди про партнерство і співробітництво між Україною і Європейськими Співтовариствами та їх державами-членами 1994 р. (УПС), і означила механізм їхньої взаємодії. Вказані нормативні акти стали засобом втілення Україною пріоритетів євроінтеграційної політики, що реалізовувалася через норми численних нормативних актів, у тому числі щодо регулювання процесу адаптації законодавства як одного з основних напрямів євроінтеграції. Стратегія пов'язала адаптацію законодавства з процесом реформування національної правової системи та поступового наближення законодавства до відповідності з європейськими стандартами за пріоритетними галузями, що окреслені в п. 2 ст. 51 УПС митне право, підприємницька діяльність, банківський сектор, бухгалтерський облік, податкове законодавство, інтелектуальна власність, сфера охорони праці, фінансові послуги, конкурентоздатність, державні закупівлі, охорона здоров'я та життя людей, живої та неживої природи, захист прав споживачів, технічні правила й стандарти, транспортна логістика та ядерна енергія).

¹ Рекомендації для українських органів державного управління щодо наближення до права ЄС. Київ, 2018. С. 61. URL: https://eu-ua.kmu.gov.ua/sites/default/files/inline/files/legal_approximation_guidelines_ukr_new.pdf.

² Купіна Л. Ф. Ефективність норм трудового права: теоретичний, нормативний та праксеологічний аспекти : монографія. Київ : Гельветика, 2021. С. 116.

Враховуючи те, що процес інтеграції реалізується майже 30 років, зрозуміло, що абсолютно різними за змістовим наповненням є його складові, у тому числі і етапи адаптації законодавства – імплементація УПС, розроблення та підписання галузевих угод, приведення чинного законодавства України у відповідність зі стандартами та нормами ЄС, які реалізуються у визначених УПС і Загальнодержавною програмою сферах, але мають різні напрямки залежно від інтеграційного статусу України та результату кожного етапу адаптації законодавства. На нашу думку, інтеграційний статус країни – це політико-правова категорія, яка відображає динаміку змін у колі прав і обов'язків країни, що обрала євроінтеграційний курс, на різних етапах його реалізації, починаючи з підготовки подання заявки на членство, згодом, після подання заявки, потім у статусі кандидата й на етапі переговорів про приєднання до членів ЄС. Це приводить до висновку, що динаміка змін у правому статусі країни, яка прагне стати частиною Європейського Союзу, породжує послідовну зміну в діях органів інституційного механізму й визначенні актуальних на кожному етапі інтеграційного процесу, напрямків адаптації законодавства, що послідовно формує європейський правовий простір.

Як слушно зазначає О. Л. Євглевська, адаптація законодавства – це не разовий акт, а спланована послідовність взаємопов'язаних дій щодо зміни існуючого правопорядку, кожна ланка якої логічно пов'язана з іншими елементами, що разом формують програму саморозвитку правової системи держави. Тому, вирішуючи завдання стосовно адаптації законодавства, держава як відповідно автономна система фактично визначає свій шлях розвитку¹. Поширюючи дану тезу, слід зазначити, що обравши євроінтеграційний курс, держава не лише визначає напрями загальнодержавної внутрішньої та зовнішньої політики, а й консолідує свої зусилля по розбудові спільного європейського простору з урахуванням політичної та соціально-економічної кон'юнктури країни.

Можна погодитися з думкою В. М. Тернавської, яка, аналізуючи адаптацію законодавства як пріоритет правотворчої політики України, зазначає, що програма адаптації законодавства не є стандартною для всіх держав, а визначається аналізом стану економіки країни, соціальної сфери, рівня законності і правопорядку. Виконання Україною прийнятих на себе міжнародно-правових зобов'язань вочевидь не повинне передбачати сліпе запозичення елементів іноземної правової системи чи покірливе дотримання настанов іноземних експертів². Завдяки про-

¹ Євглевська О. Л. Адаптація законодавства як умова майбутнього членства України в Європейському Союзі. *Державне будівництво та місцеве самоврядування*. 2009. Вип. 17. С. 123.

² Тернавська В. М. *Правотворча політика України* : монографія. Одеса : Гельветика, 2022. С. 118.

цесу адаптації законодавства ЄС у національну правову систему Україна трансформує свої політичні й економічні процеси, модернізуючи їх з орієнтиром на міжнародні стандарти. Водночас, враховуючи те, що інституційний механізм адаптації має досить нестабільну систему владно-державного забезпечення, що пов'язано з коливаннями економічного курсу України, то інтеграційний процес насичений постійними викликами та зміною напрямків адаптації законодавства, які формуються під впливом політично-економічних чинників.

Аналізуючи період адаптації законодавства, який визначений Загальнодержавною програмою як перший, можна стверджувати, що основні напрямки правотворчої роботи формувалися, виходячи з концептуальних завдань інтеграційного курсу України, та мали досить декларативний характер. Складнощі реалізації окреслених завдань були зумовлені також нестабільною політичною ситуацією в Україні, необхідністю проведення численних реформ, що спрямовувалися на відхід від радянсько-бюрократичної системи, а також слабкістю державних інституцій, які мали реалізовувати повноваження в напрямі євроінтеграції.

Глобальним чинником, який впливав на політику реалізації інтеграційного курсу, було ставлення громадян України до євроінтеграції, численна кількість яких коливалася у визначенні своєї позиції щодо курсу України. Так, за соціологічними дослідженнями окремих груп населення, ставлення до перспектив вступу України в Євросоюз характеризувалося побоюванням щодо можливих негативних наслідків для держави в процесі євроінтеграції, оскільки занадто швидке впровадження європейських норм могло викликати порушення роботи підприємств, які будуть до цього не готові. Ще не сформований імідж України як самостійної, сильної держави може спричинити неадекватне «принижене» її сприйняття з боку країн – учасниць Євросоюзу. Переважна думка, що Україна повинна йти в Євросоюз самостійно й незалежно, однак при цьому не псувати відносини з росією, тому що це її найближчий сусід¹. Не варто стверджувати, що це кардинально впливало на виконання тих завдань, які ставила Україна перед собою, формуючи плани заходів із реалізації пріоритетних положень Програми інтеграції України до Європейського Союзу на відповідні роки та визначаючи напрями адаптації законодавства в той чи інший період інтеграційного процесу, але певною мірою це сповільнювало рух реалізації євроінтеграційного курсу, зокрема в процесі нор-

¹ На шляху до Європейського Союзу. Досвід Польщі : матеріали доп. Упр. Ком. Європ. Інтеграції Польщі про річ. досвід функціонування нового члена Європ. Союзу та укр. сусп.-політ. сприйняття майбут. вступу України в Європ. Співтовариство на основі дослідж. Фондації «Відкрите суспільство». Київ, 2006. С. 126. URL: https://osf.org.ua/data/blog_dwnl/maket_POLAND.pdf (дата звернення: 10.05.2023).

мотворчої роботи. Про це свідчать матеріали як звітного, так і дослідницького характеру, які оприлюднювали різні українські та міжнародні організації¹. Загалом їхні висновки мали не досить позитивний зміст і фіксували, що до 2000 р. процес адаптації законодавства переважно здійснювався хаотично, без чітко структурованої системи, що призвело до того, що наприкінці 1999 р. Європейська комісія за свідчила факти порушення українською стороною виконання зобов'язань УПС більше ніж по 20 її положеннях. Згодом процес приведення у відповідність вітчизняної правової бази законодавству ЄС набув системного характеру, хоча існували чинники, які перешкоджали виконанню положень УПС. Серед них – низький рівень фінансування урядом програм з адаптації; неузгодження декларативних положень євроінтеграційного курсу щодо наближення української правової системи до європейської з реальними діями, які здійснювалися Україною у цьому напрямі, неефективна діяльність органів виконавчої влади у сфері адаптації, відсутність механізму контролю Верховної Ради України за відповідністю національного законодавства, а також проєктів законів, що знаходяться на розгляді парламенту, правилам і нормам СОТ; недовіра механізму запобігання прийняттю рішень, які суперечать вимогам Світової організації торгівлі та положенням законодавства ЄС². Усі ці чинники впливали на формування напрямів діяльності інституційного механізму, за якими здійснювалася адаптація законодавства у сферах, визначених УПС на першому етапі адаптації, який відповідно до розділу IV Загальнодержавної програми мав тривати з 2004 по 2007 рр., а після внесення відповідних змін у 2009 р. – до моменту дії УПС.

Період від підписання УПС до Угоди про асоціацію між Україною та ЄС був визначальним у структуруванні напрямів адаптації законодавства до права ЄС, що дозволило активізувати процес євроінтеграції в правовому полі як суспільного процесу, який змінюється залежно від стадії розвитку держави та сформованих керівництвом країни цілей. Тоді адаптація стала стратегічною метою для прискорення на шляху до фундаментальних системних трансформацій, основна роль у яких відводилася Верховній Раді України та Кабінету Міністрів України, які працювали в напрямках адаптації національної системи права, включаючи правову культуру, судову й адміністративну практику,

¹ Угода про асоціацію – хронологія подій : аналіт. дослідж. URL: <https://eu-agreement.ed-era.com/b1/p1> (дата звернення: 10.05.2023) ; Асоціація з ЄС: як Україна виконує умови для підписання Угоди. Звіт громадського моніторингу : аналіт. дослідж. / Міжнар. фонд «Відродження». Київ, 2013. 37 с.

² Проблеми адаптації законодавства України до вимог Європейського Союзу. Виступи учасників круглого столу. *Часопис «Парламент»*. Київ. 2002. Вип. 4. URL: <https://parliament.org.ua/2015/08/15/chasopis-parlament-42002/> (дата звернення: 10.05.2023).

до права ЄС¹. Аналіз доповідей про стан виконання Загальнодержавної програми у 2006–2010 та 2012 рр., які презентувало Міністерство юстиції України як орган, до кола повноважень якого входить реалізація державної політики у сфері адаптації законодавства України до законодавства ЄС, а також інших аналітичних матеріалів свідчить про те, що перед підписанням Угоди про асоціацію адаптація законодавства здійснювалася в напрямках, які сприяли виконанню рекомендацій щодо підписання Угоди, викладених у резолюціях Європейського Парламенту та висновках Ради ЄС.

Правотворча робота була спрямована на демократизацію виборчого законодавства і вдосконалення практики проведення виборів; формування правових засад висвітлення виборчого процесу в ЗМІ; подолання проблеми вибіркового судочинства, пов'язаного з політично мотивованим переслідуванням; посилення механізмів виконання рішень Європейського суду з прав людини та покращення умов утримання під вартою ув'язнених осіб, надання медичної допомоги; розробку нормативно-процедурного забезпечення ефективної імплементації кримінального процесуального кодексу, законодавства у сфері адвокатури та національної системи превентивних заходів проти тортур. Окремим напрямом в адаптації законодавства був перегляд правового регулювання діяльності органів прокуратури, Вищої ради юстиції, судової системи та реформування системи органів внутрішніх справ, що спричинив формування законодавчих пропозицій щодо змін законодавства в цих сферах задля утвердження верховенства права та зміцнення демократії.

Напрямом, спрямованим на реалізацію конституційної реформи, реалізовувався під кутом зору міжнародних стандартів через призму принципів прозорості та відкритості, а також налагодження співпраці Конституційної Асамблеї з Венеціанською комісією Ради Європи, яка давала свої висновки на всі проекти змін до Конституції України.

Одним із векторів правотворчої політики при адаптації законодавства була нормативна підготовка реформ, спрямованих на створення поглибленої та всеохоплюючої зони вільної торгівлі з ЄС, включаючи проведення аналізу регуляторного впливу й наслідків упровадження відповідних актів законодавства ЄС, а також у напрямі вдосконалення законодавства у сфері боротьби з корупцією. Цей напрям корелювався з основною діяльністю органів інституційного механізму у сфері управління державними фінансами, які працювали над розробкою законопроекту щодо посилення прозорості державних закупівель і покращання бізнесового та інвестиційного клімату в Україні.

¹ Стратегія економічного та соціального розвитку України (2004–2015 роки) «Шляхом європейської інтеграції» / А. С. Гальчинський, В. М. Гаєць (керівники авт. кол.) та ін. Київ : ІВЦ Держкомстату України, 2004. 416 с.

Отже, можна констатувати, що в період від підписання УПС до Угоди про асоціацію Україна перебувала на перехідному етапі адаптації національного законодавства до *acquis communautaire* ЄС і сформувала подальші напрями її реалізації. Підписанням Угоди Україна вийшла на інший рівень євроінтеграції, тим самим надала іншого статусу політико-правовим і економічним відносинам. Як зазначають автори рекомендацій щодо наближення законодавства до права ЄС, в Угоді поставлено набагато більш амбітні цілі порівняно з УПС, також вона покладає на Україну більші зобов'язання, що стосується наближення національного законодавства до *acquis communautaire* ЄС¹. Водночас ст. 486 Угоди про асоціацію визначено, що положення УПС, які не охоплюються тимчасовим застосуванням Угоди, продовжують діяти, що свідчить про продовження адаптації за окремими напрямками визначеними УПС².

Підписання Угоди про асоціацію знаменувало взяття сторонами на себе низки зобов'язань з організаційного, нормотворчого, технічного, науково-освітнього та фінансового забезпечення адаптації законодавства України до *acquis communautaire* ЄС. Водночас прерогативою серед цих заходів була і є законопроектна робота, яка покликана забезпечити успішне виконання Угоди для української сторони. З цією метою у 2014 р. було реформовано інституційний механізм адаптації законодавства, діяльність якого була спрямована на виконання зобов'язань, передбачених Угодою, що дозволило структурувати напрями правотворчої політики на період до набуття Україною статусу кандидата та врегулювати питання взаємодії всіх його органів, у тому числі Парламентського комітету Асоціації, Платформи громадянського суспільства та Урядового офісу з питань європейської інтеграції. Указана структуризація фактично була наслідком і результатом реалізації правотворчої політики України за напрямками адаптації в період дії УПС, що в свою чергу також дозволило виробити план заходів щодо імплементації Угоди на 2014–2017 рр. та визначити перелік директив ЄС, належних до адаптації національного законодавства до права ЄС. Усього урядом було прийнято понад 130 планів імплементації стосовно майже 190 актів права ЄС, передбачених Угодою³. Це дозволило структурувати роботу

¹ Рекомендації для українських органів державного управління щодо наближення до права ЄС. Київ, 2018. URL: https://eu-ua.kmu.gov.ua/sites/default/files/inline/files/legal_approximation_guidelines_ukr_new.pdf (дата звернення: 10.05.2023).

² 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. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_011 (дата звернення: 10.05.2023).

³ Шевченко Л., Зелінська О. Як забезпечити належну євроінтеграційну експертизу у вітчизняному законодавчому процесі? : аналіт. дослідж. / Європ. інформ.-дослідн. центр. Київ, 2015. С. 4. URL: https://osf.org.ua/data/blog_dwnl/yak_zabezpechty_nalezhnu_yevrointegracijnu_ekspertyzu.pdf (дата звернення: 10.05.2023).

органів інституційного механізму та створити дорожню карту законодавчого забезпечення виконання Угоди залежно від часового періоду виконання певних заходів. Водночас складно стверджувати про плідну активність у виконанні зобов'язань Угоди, адже презентація дорожньої карти відбулася у 2018 р., фактично на четвертий рік після підписання Угоди та перший рік після повного набуття нею чинності. Ці факти свідчать про неналежну організаційну складову інституційного механізму адаптації законодавства і, як наслідок, неефективну правотворчу політику, що призвело до сповільнення темпу адаптації законодавства як пріоритетної складової євроінтеграційного курсу, що в певній мірі шкодило національним інтересам. Як слушно зазначається в літературі, правотворча політика натомість має визначати оптимальні шляхи вдосконалення національного законодавства в аспекті приведення його до стандартів законодавства ЄС згідно з національними інтересами¹. Але громадський контроль роботи інституційного механізму з боку представників неурядових організацій та міжнародних фондів, діяльністю яких було сприяння євроінтеграції України і здійснення щорічного публічного моніторингу імплементації законодавства, не давав можливості владі ухилятися від виконання євроінтеграційних зобов'язань. До прикладу, станом на 1 листопада 2016 р. представниками Українського центру європейської політики була сформована дорожня карта щодо імплементації 45 нормативних актів у різних сферах законодавства ЄС. Як свідчать результати аналітичного дослідження, із 45 нормативних актів, які були заплановані до імплементації, зобов'язання щодо адаптації законодавства виконали щодо 9 національних джерел права, 23 – в процесі виконання, а щодо 13 адаптація не відбулася².

Такий стан справ щодо адаптації законодавства ще раз підтверджує відсутність досконалих засобів правотворчої політики як складової державної політики щодо наближення до права ЄС у напрямі забезпечення єдиних підходів до нормопроєктування, обов'язкового врахування вимог законодавства Європейського Союзу під час нормопроєктування, підготовки кваліфікованих спеціалістів, створення належних умов для інституціонального, науково-освітнього, нормопроєктного, технічного, фінансового забезпечення процесу адаптації законодавства України³. Вбачається, що для застосування у правотворчому процесі таких засобів

¹ Тернавська В. М. Правотворча політика України : монографія. Одеса : Гельветика, 2022. С. 119

² Добринська Г., Степаненко О. Дорожня карта імплементації правових актів ЄС, передбачених Угодою про асоціацію зі строком виконання станом на 1-ше листопада 2016 року : аналіт. звіт. URL: https://ucerp.org.ua/wp-content/uploads/2016/11/Road_map_implementation_UCERP_01.11.2016.pdf (дата звернення: 10.05.2023).

³ Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу : Закон України від 18.03.2004 №1629-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1629-15> (дата звернення: 10.05.2023).

правотворчої політики, як наукове прогнозування та юридичне планування законодавства, правовий моніторинг та правова експертиза, дозволяє передбачити та надати системного характеру процесам розробки і прийняття законодавчих й інших правових актів, а суворе дотримання правил правотворчої техніки забезпечує досягнення стратегічних цілей і вирішення тактичних задач правотворчої політики¹. Зрозуміло, що досить об'ємний зміст Угоди² вимагає структурної роботи з планування, моніторингу, оцінювання впливу наслідків імплементації законодавства з метою визначення пріоритетних сфер його наближення до *acquis communautaire* ЄС і формування значної кількості напрямів адаптації законодавства, які витікали з плану заходів з виконання Угоди, який був затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 25 жовтня 2017 р. №1106 «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»³. Водночас попри цільову мету цього документа – забезпечення виконання Угоди, його прийняття спричинило збільшення навантаження на фінансову складову виконання Угоди через необхідність збільшення бюджету, а також інституційну складову, що потребувало розширення кадрового складу державних службовців для забезпечення прогресу у виконанні Угоди та формування звітних документів, розроблення нових планів щодо того чи іншого етапу євроінтеграції. Вважається, що засоби правової політики, які мають правову основу⁴, мали стати ефективним інструментарієм для реалізації Угоди, і при належному їх використанні здатні сприяти запобіганню механічного перенесення окремих положень директив, що за відсутності наукового аналізу й обґрунтування доцільності розробки певних законів може спричинити низький рівень ефективності законів, що транспонують *acquis communautaire*, та загалом – сповільнення прогресу у виконанні зобов'язань Угоди.

¹ Тернавська В. М. Правотворча політика України : монографія. Одеса : Гельветика, 2022. С. 87.

² 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. URL: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_011 (дата звернення: 10.05.2023).

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 Каб. Міністрів України від 25.10.2017 №1106. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1106-2017-п> (дата звернення: 10.05.2023).

⁴ Питання проведення планування, моніторингу та оцінки результативності 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 Каб. Міністрів України від 31.05.2017 №447. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/447-2017-п> (дата звернення: 10.05.2023).

Чинником прогресу виконання Угоди про асоціацію є щорічні урядові звіти про виконання Угоди¹, за змістом яких можна відслідкувати рівень *acquis communautaire* в національній правовій системі та проаналізувати, у яких напрямках здійснювалася адаптація законодавства в той чи інший період виконання зобов'язань Угоди. Водночас виокремити орієнтири для формування загальних напрямів адаптації можливо через аналіз розділів Угоди, зміст яких став основою для розроблення плану заходів із виконання Угоди.

Так, первинним у роботі з адаптації законодавства є етап, зміст зобов'язань за яким пов'язаний з розвитком і зміцненням політичного діалогу і який містить положення, що спрямовані на розвиток співробітництва з ЄС щодо внутрішніх реформ в Україні та питання зовнішньої політики, безпеки й оборони. Напрями адаптації законодавства за зобов'язаннями цього розділу визначалися через призму поширення міжнародної стабільності та безпеки, принципів незалежності, суверенітету, територіальної цілісності та непорушності кордонів, співробітництва у сфері безпеки і оборони.

Пріоритетною сферою інтеграції, яка охоплює досить широкий спектр питань, що потребують *acquis communautaire*, є простір юстиції, свободи та безпеки. У ньому визначено цілу низку питань, співробітництво за якими спрямоване на утвердження принципу верховенства права та зміцнення інституцій у сфері правоохоронної діяльності та встановлення правосуддя, зміцнення судової системи, гарантування її незалежності та неупередженості. Співробітництво у сфері юстиції, свободи та безпеки відбувається на основі принципів поваги до прав людини та основоположних свобод².

Ключовими напрямами спільної роботи в цій сфері є забезпечення вільного руху осіб, співробітництво у сфері міграції, притулку й управління кордонами, захист персональних даних, правове співробітництво, боротьба з легалізацією (відмиванням) коштів та фінансуванням тероризму, боротьба зі злочинністю та корупцією, співробітництво в боротьбі з тероризмом, забезпечення мобільності громадян і запровадження безвізового режиму для громадян України та ін. Весь список взаємних зобов'язань України та ЄС у сфері юстиції, свободи та безпеки викладений в Угоді про асоціацію³.

Нині основним робочим органом, що забезпечує процес адаптації у сфері юстиції, свободи та безпеки, є Міністерство юстиції України

¹ Звіти про виконання Угоди. URL: <https://eu-ua.kmu.gov.ua/zvity-pro-vykonannia-uhody-pro-asotsiatsiiu> (дата звернення: 10.05.2023).

² 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. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_011 (дата звернення: 10.05.2023).

³ Там само.

та Комітет Верховної Ради України з питань правової політики. У межах своїх повноважень, а також унаслідок роботи тих організаційних складових інституційного механізму, які здійснювали інтеграцію з цих питань за весь період співробітництва України та ЄС, відповідальні органи адаптували законодавство в напрямках лібералізації візового режиму, пошуку й розробки правових заходів боротьби зі злочинністю та корупцією, активізації реформи судової системи, системи органів прокуратури та правоохоронних органів, правового співробітництва, посилення захисту персональних даних, міграції, притулку й управління кордонами, боротьби з легалізацією (відмиванням) коштів та фінансуванням тероризму, боротьби з незаконним обігом наркотичних засобів тощо. У результаті їхньої діяльності, на етапі набуття Україною статусу кандидата в члени ЄС, нашій державі вдалося досягти високих показників у наближенні законодавства щодо дотримання, поваги та захисту прав людини, що відіграє знакову роль у досягненні практичних результатів європейської інтеграції України.

Аналіз реалізації процесу адаптації законодавства в цьому напрямі дозволить виокремити ключові позиції щодо формування правового простору у сфері захисту прав людини, що є основою у здійсненні адаптації в інших напрямках за зобов'язаннями, визначеними Угодою, та потребує детального дослідження.

Права людини з точки зору європейського вектора розбудови українського законодавства – це сфера, яка стосується кожної особи, що проживає на території України, та яка повинна бути забезпечена нормативними гарантіями реалізації громадянських, соціальних, економічних прав відповідно до міжнародних стандартів у різних напрямках їх реалізації. Враховуючи те, що забезпечення дотримання міжнародних стандартів у сфері прав людини свідчить про стан демократії в суспільстві, характеризує його прагнення до рівності та прозорості при регулюванні суспільних процесів, проаналізуємо ключові нормативні акти, які були прийняті в процесі приведення національного законодавства до *acquis communautaire*.

У березні 2021 р. Президент України своїм указом затвердив Національну стратегію з прав людини (Стратегію прав)¹, яку було прийнято на зміну попередньої Стратегії², що втратила свою актуальність у зв'язку з реалізацією всіх заходів, передбачених у плані дій до неї. Цей стратегічний документ має 27 напрямів реалізації, що визначають обсяг роботи інституційного механізму адаптації законодавства Укра-

¹ Національна стратегія у сфері прав людини : затв. Указом Президента України від 24.03.2021 № 119/2021. URL: <https://www.president.gov.ua/documents/1192021-37537> (дата звернення: 10.05.2023).

² Національна стратегія у сфері прав людини : затв. Указом Президента України від 25.08.2015 № 501/2015. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/501/2015> (дата звернення: 10.05.2023). (Указ втратив чинність 24.02.2021).

їни в контексті Угоди про асоціацію: забезпечення права на життя; запобігання катуванню та жорстокому поводженню з людьми; забезпечення права на справедливий суд; забезпечення свободи мирних зібрань і об'єднань; запобігання та протидія дискримінації; забезпечення рівних прав і можливостей жінок і чоловіків; протидія домашньому насильству; забезпечення прав корінних народів і національних меншин; забезпечення прав дитини, екологічних прав, прав ветеранів війни, зокрема тих, хто брав участь у заходах із відсічі і стримування збройної агресії російської федерації в Донецькій та Луганській областях; забезпечення прав внутрішньо переміщених осіб і осіб, які проживають на тимчасово окупованій території України; відновлення прав осіб, які були позбавлені свободи внаслідок збройної агресії російської федерації проти України, тимчасової окупації частини території України; забезпечення прав осіб, зниклих безвісти за особливих обставин, і членів їхніх сімей; подолання негативних наслідків конфлікту, спричиненого збройною агресією російської федерації¹. Важливим чинником розробки вказаного документу було визначення стратегічних цілей за кожним напрямком та показників їх досягнення, що дозволило сформуванню засади спрямування правової політики України в сфері прав людини, змісту дорожніх карт та плану заходів щодо законодавчих змін та конкретних дій уповноваженими органами влади в процесі адаптації законодавства.

Одним із напрямків Стратегії прав, який має значний прогрес у реалізації, є забезпечення прав людини через руйнування гендерних стереотипів, які допускають насильство проти жінок. Цей напрямок реалізувався через ратифікацію Україною Конвенції Ради Європи про запобігання насильству щодо жінок і домашньому насильству та боротьбу із цими явищами (Стамбульської конвенції)². Ратифікація Конвенції стала знаменним символом остаточного прийняття міжнародних стандартів прав людини як способу декларування європейських цінностей, робота над чим велася з 2017 р., коли в процесі адаптації законодавства, згідно з вимогами Стамбульської конвенції Україна прийняла Закон України «Про запобігання та протидію домашньому насильству»³, а згодом було вдосконалено кримінальне та кримінальне процесуальне законодавства, що створило правову систему захисту прав жінок і дівчат проти проявів насильства. Ще одним документом,

¹ Національна стратегія у сфері прав людини. URL: <https://minjust.gov.ua/m/natsionalna-strategiya-u-sferi-prav-lyudini-6757> (дата звернення: 10.05.2023).

² Конвенція Ради Європи про запобігання насильству щодо жінок і домашньому насильству та боротьбу із цими явищами від 11.05.2011 : ратифік. Законом України від 20.06.2022 № 2319-IX. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_001-11 (дата звернення: 10.05.2023).

³ Про запобігання та протидію домашньому насильству : Закон України від 07.12.2017 № 2229-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2229-19> (дата звернення: 10.05.2023).

який був прийнятий у напрямі забезпечення прав людини через адаптацію законодавства до права ЄС та узгоджувався із цілями Стратегії прав, була Стратегія захисту та інтеграції в українське суспільство ромської національної меншини на період до 2020 року¹ (Стратегія захисту). Ухвалення Стратегії захисту свідчило про реалізацію цілеспрямованих дій у процесі адаптації законодавства у сфері розробки та реалізації антидискримінаційних заходів щодо ромського населення, правовий статус яких потребував якісного нормативного врегулювання та імплементації міжнародних стандартів щодо гарантій їхніх прав.

Варто зазначити, що Стратегія прав та Стратегія захисту є документами, зміст яких корелюється з нормативними актами, що були розроблені в процесі адаптації за напрямом законодавчого визначення механізмів забезпечення прав та інтересів мігрантів як одного із зобов'язань Угоди про асоціацію. Питання адаптації міграційного законодавства було вирішено в перші роки дії Угоди з досить високим показником виконання і за своїм змістом торкалося врегулювання відносин з удосконалення управління міграційними процесами загалом і окремих питань, пов'язаних із забезпеченням реалізації його структурних елементів: удосконалення нормативно-правової бази для прийому й утримання біженців, іноземців та осіб без громадянства, які незаконно перебувають в Україні, формування правового механізму забезпечення гідних умов перебування біженцям; законодавчого закріплення принципів і визначення механізмів забезпечення прав трудових мігрантів та членів їхніх сімей; організаційного та документального забезпечення перетину кордону, що в свою чергу було пов'язане з напрямом адаптації у сфері лібералізації візового режиму з ЄС. Водночас, враховуючи той факт, що адаптація – це динамічний процес, який піддається змінам унаслідок внутрішніх чи зовнішніх чинників, на сьогодні саме міграційне законодавство потребує актуалізації у зв'язку з виникненням нових проблем і викликів, пов'язаних із війною росії проти України, які потребують модернізації міграційного законодавства. Аналогічною є ситуація з адаптацією законодавства в напрямі забезпечення захисту персональних даних, яке відповідно до зобов'язань Угоди має бути вдосконалено з метою приведення його у відповідність із Регламентом (ЄС) 2016/679, але, враховуючи швидке поширення цифровізації, необхідно враховувати цей чинник при наближенні законодавства до *acquis communautaire* з урахуванням норм, спрямованих на захист персональних даних.

¹ Про Стратегію захисту та інтеграції в українське суспільство ромської національної меншини на період до 2020 року : Указ Президента України від 08.04.2013 № 201/2013. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/201/2013> (дата звернення: 10.05.2023).

Аналіз головних результатів адаптації законодавства в напрямі забезпечення прав людини свідчить, що збереження акценту на верховенстві права, формуванні дієвого механізму гарантій та зміцнення поваги до прав людини є запорукою належного функціонування державних інституцій, системи правоохоронних і судових органів на рівні міжнародних стандартів та свідчить про підвищення ступеня правової інтеграції, що має стратегічне значення для України з метою набуття повноправного членства в ЄС.

Наймасштабнішими за обсягом завдань у рамках розвитку співпраці сторін Угоди про асоціацію є розділи, які визначають зобов'язання у сфері торгівлі та питань, пов'язаних із нею, а також економічного і галузевого співробітництва. Враховуючи той факт, що ці розділи мають найбільшу деталізацію складових Угоди, напрями адаптації законодавства до *acquis communautaire* охоплюють найбільше нормативних актів, розробка та прийняття яких фактично сформували європейську модель соціально-економічного розвитку України та доступу до внутрішнього ринку ЄС.

Розділ зобов'язань за Угодою у сфері торгівлі містить зобов'язання щодо адаптації законодавства до більше 100 регламентів і директив ЄС та інших актів *acquis communautaire*, що в свою чергу формує її напрями в цьому секторі співробітництва. Це напрями, які пов'язані з регламентацією та розвитком національного режиму, зміни політики щодо митних зборів і платежів, розвитку адміністративної співпраці, забезпеченням механізму торгівлі послугами, формування ринку електронної комерції, виконання зобов'язань щодо технічного регулювання стандартизації, здійснення ринкового нагляду та оцінки відповідності в розумінні Угоди СОТ про технічні бар'єри в торгівлі, які регламентують торгівлю товарами між сторонами Угоди.¹

Безперечно важливим напрямом адаптації в секторі торгівлі як питанням, що пов'язане з нею, є наближення національного законодавства стосовно санітарних і фітосанітарних заходів, що вимагає розроблення та прийняття норм, які врегулювали б комплекс заходів щодо впровадження в Україні вимог ЄС до безпечності харчових продуктів, кормів, добрив, тварин, насіння та рослин, а також порядок здійснення державного санітарного та фіто-санітарного контролю згідно із законодавством Європейського Союзу відповідно до визначеного в Угоді переліку актів *acquis* ЄС². Принагідно зазначимо, що в результаті роботи за цим напрямком розвинулася не лише співпраця сторін Угоди про асоціацію щодо наближення законодавства, а й вчинилися дії щодо розбудови інституційного механізму в цій сфері.

¹ Напрямки угоди про асоціацію – прогрес виконання. URL: <https://pulse.kmu.gov.ua/ua/current-progress> (дата звернення: 10.05.2023).

² Там само.

Діяльність органів інституційного механізму щодо *acquis communautaire* у сфері торгівлі тісно пов'язана з напрямом адаптації, реалізація якого організовує внутрішні процеси цього виду діяльності – підприємництво. Це питання, які пов'язані із заснуванням і діяльністю компаній, створенням умов для розвитку ринку конкуренції, комплексною дерегуляцією господарської діяльності, приведенням у відповідність до права ЄС правових засад здійснення корпоративного управління, нормативним регулюванням механізму реструктуризації окремих галузей промисловості, правовим забезпеченням реалізації стратегії розвитку туризму й іншими напрямками лібералізації підприємницької діяльності.

Із напрямом лібералізації здійснення підприємництва співвідноситься напрям адаптації в межах зобов'язань за Угодою про асоціацію, пов'язаний з рухом коштів, – забезпечення вільного руху капіталу, що надходить від прямих інвестицій, а також від різного роду прибутку, отриманого в результаті підприємницької або інших видів діяльності, не заборонених законом. Що стосується державних закупівель, які також є напрямом адаптації за зобов'язаннями Угоди у сфері торгівлі, то варто зазначити, що Україна змогла досягти вагомому прогресу щодо виконання переважної більшості зобов'язань із наближення системи публічних закупівель до вимог ЄС, основними з яких є реалізація нормотворчих заходів, спрямованих на створення системи та належне функціонування механізму електронних закупівель. Однак, незважаючи на загальний прогрес у цій сфері, у певні періоди виконання Угоди спостерігався регрес у виконанні євроінтеграційних зобов'язань, який пов'язаний із неналежним розвитком інноваційного партнерства, що не дозволяє зробити висновок про завершення роботи за цим напрямом.

Не менш важливими є напрями адаптації законодавства, що забезпечують ефективну імплементацію *acquis communautaire* у сфері інтелектуальної власності, з охопленням великої кількості об'єктів права інтелектуальної власності, включаючи авторські права, патенти, географічні позначки, торговельні марки та захист від недобросовісної конкуренції, із визначенням правового механізму відшкодування шкоди, заподіяної внаслідок порушення прав власників цих об'єктів. Положення розділу у сфері торгівлі також поширюють зобов'язання України в напрямі наближення законодавства у сфері конкурентного права та правозастосування до *acquis* ЄС.

Значних кроків у напрямі адаптації законодавства Україна зробила щодо врегулювання правовідносин, пов'язаних із державною допомогою, зокрема в частині розробки нормативного порядку, який дозволяє уникнути надання переваг окремим суб'єктам підприємницької діяльності з виробництва певних груп товарів. Прерогативою в цьому

напрямі була робота з удосконалення механізму надання допомог, які мають соціальний характер¹.

Зобов'язання України, які зафіксовані в розділі, присвяченому торгівлі та питанням, пов'язаним із нею, за період дії Угоди про асоціацію виконувалися також за напрямом адаптації законодавства у сфері торгівлі енергоносіями, що фактично реформувало дану систему та створило нові концептуальні підходи до функціонування ринку електроенергії. Не менш важливим напрямом за цим розділом Угоди є напрям забезпечення на рівні закону транспарентності законів, підзаконних актів, судових рішень, процедур і адміністративних правил загального застосування та будь-яких інших загальних або абстрактних дій, тлумачень чи інших вимог, які можуть вплинути на будь-які питання, що охоплюються Угодою². Окремо варто виділити напрям адаптації законодавства щодо сталого розвитку сфери зайнятості, соціального забезпечення, навколишнього середовища, зміцнення зв'язків у сфері торгівлі згідно з відповідними міжнародно визнаними принципами і угодами, що передбачало розробку та прийняття нових нормативних актів або змін національного законодавства³.

Можна констатувати, що імплементація цієї економічної складової змісту зобов'язань фактично модернізує правове регулювання близько 30 сфер суспільних відносин в Україні. Налагодження співпраці з ЄС за цими напрямами забезпечить ефективне виконання положень Угоди про асоціацію не лише в секторі торгівлі, а й за іншими видами зобов'язань, передбачених іншими розділами Угоди, що сприятиме повній інтеграції України до європейського економічного та правового простору.

Окрему увагу варто приділити напрямам адаптації законодавства, які реалізовувалися для виконання зобов'язань Угоди, визначених розділом «Економічне та галузеве співробітництво». У цьому секторі робота інституційного механізму була зосереджена на виробленні правових механізмів, що забезпечать співпрацю між Україною та ЄС у 28 сферах, таких як енергетика, включаючи ядерну; макроекономіка; управління публічними фінансами: бюджетна політика, внутрішній контроль та зовнішній аудит; оподаткування; статистика; навколиш-

¹ Звіти про виконання Угоди. URL: <https://eu-ua.kmu.gov.ua/zvity-pro-vykonannia-uhody-pro-asotsiatsiiu> (дата звернення: 10.05.2023).

² 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. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_011 (дата звернення: 10.05.2023).

³ Там само.

не середовище; транспорт; космос; розвиток науки та технологій; політика у сфері промисловості та підприємництва; розвиток видобувної та металургійної галузі; фінансові послуги; право компаній, корпоративне управління, бухгалтерський облік і аудит; інформаційне суспільство; аудіовізуальна політика; туризм; сільське господарство і розвиток сільських територій; морська політика та політика у сфері рибальства; співробітництво щодо ріки Дунай; захист прав споживачів; співпраця щодо зайнятості, соціальної політики та рівних можливостей; охорона здоров'я; освіта, навчання та молодь; культура; співпраця у сфері спорту та щодо розвитку фізичної активності; співпраця щодо розвитку громадянського суспільства; транскордонна та регіональна співпраця; участь у програмах та агенціях ЄС¹.

Цей розділ Угоди за своїми зобов'язаннями спрямований на адаптацію законодавства та імплементацію понад 300 регламентів і директив ЄС, а також інших актів *acquis* ЄС, що дозволить забезпечити розвиток вищезначених галузей української економіки, наблизивши її за механізмом реалізації до міжнародних стандартів, тим самим розширивши сфери відносин з ЄС. Це дозволить перейняти досвід розбудови інформаційного суспільства, закріпити принципи здійснення аудіовізуальної політики, змінити підходи до реформування системи охорони здоров'я, освіти, навчання та розвитку молоді, культури і спорту, акцентувавши державну політику на підвищенні рівня фізичної культури, зосередитися на розвитку громадянського суспільства, транскордонної та регіональної співпраці.

Останнім розділом Угоди про асоціацію, за зобов'язаннями якого також виокремлюється напрям адаптації законодавства, є наближення до *acquis communautaire* в забезпеченні належного фінансового управління, включаючи положення щодо боротьби з шахрайством. Основними результатами співпраці за цим напрямом має бути формування правового простору у сфері управління державними фінансами, що дозволить забезпечити ефективний розвиток бюджетної політики, створення надійних систем внутрішнього контролю та зовнішнього аудиту, що базуються на міжнародних стандартах, а також відповідають основоположним принципам підзвітності, прозорості, економності, ефективності та результативності². Акцентом у виконанні зобов'язань за цим розділом є належна імплементація окремих положень *acquis* ЄС щодо відповідальності за порушення законодавства

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. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_011 (дата звернення: 10.05.2023).

² Там само.

щодо отримання і використання допомоги ЄС, кримінальної відповідальності за корупцію в цій сфері та відмивання грошей.

Насамкінець можна зазначити, що основні напрями адаптації національного законодавства визначалися залежно від тих завдань, які ставили перед собою виконавці плану заходів, що корелювалося із зобов'язаннями за Угодою про асоціацію які, виходячи із змісту розділів Угоди, спрямовували роботу з наближення українського законодавства до права ЄС у різних сферах. З кожної галузевої сфери щорічно виокремлювався блок завдань із певним напрямом вирішення поставлених цілей у правотворчій роботі, що дозволяло поступово проводити процес адаптації та оцінювати загальний прогрес виконання зобов'язань, передбачених Угодою.

За інформацією офіційного сайту «Пульс Угоди», станом на травень 2023 р. лідерами в загальному прогресі виконання зобов'язань за Угодою є сфери забезпечення юстиції, свободи, безпеки та прав людини; реалізації гуманітарної політики; урегулювання сфери інтелектуальної власності; управління державними фінансами; сфера статистики й обміну інформацією; ступінь виконання зобов'язань у них у процентно-му відношенні перетнув поріг 90%¹.

Незважаючи на високий ступінь адаптації українського законодавства до законодавства ЄС, який перед прийняттям рішення про надання Україні статусу кандидата був визнаний саме таким європейською спільнотою та зафіксований у відповідних показниках на державному рівні, наразі є окремі напрями, які з точки зору практичної реалізації для досягнення належного рівня ефективності імплементованих норм потребують посиленої уваги з боку органів інституційного механізму.

Окрім того, отримання Україною статусу кандидата на вступ до ЄС знаменує новий етап євроінтеграції, який у свою чергу вимагає актуалізації напрямів адаптації національного законодавства до європейського правового простору, що будуть пов'язані із забезпеченням інтеграції української бізнес-спільноти до ринків ЄС, продовженням роботи з галузевої інтеграції, впровадження започаткованих реформ системи охорони здоров'я, освіти та науки. Водночас військова агресія росії проти України спричинила динаміку адаптації законодавства в напрямі міграційної політики, енергозбереження, агропромислової сфери, навколишнього середовища й інших напрямках, які покликані забезпечити умови для повоєнного відновлення України за європейськими нормами і стандартами.

¹ Напрямки угоди про асоціацію – прогрес виконання. URL: <https://pulse.kmu.gov.ua/ua/current-progress> (дата звернення: 10.05.2023).

3.4. ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЯКОСТІ НАЦІОНАЛЬНОГО ЗАКОНОДАВСТВА З ПОЗИЦІЇ ЄВРОІНТЕГРАЦІЙНИХ ПРОЦЕСІВ

Забезпечення якості законодавства (ця категорія належить до фундаментальних понять юридичної науки і правозастосовної практики) з визначеністю правових норм, що є одним із найважливіших елементів принципу верховенства права, виступає запорукою стабільності правового регулювання і правопорядку. Для України це питання набуло особливого значення у зв'язку з розвитком євроінтеграційних процесів, коли, з однієї сторони, нашій державі необхідно виконати свої зобов'язання за Угодою про асоціацію¹, з іншої, – забезпечити, щоб у процесі імплементації норм європейського права утворювалися чіткі й зрозумілі положення, які узгоджуються з іншими правовими нормами, не породжують колізій, забезпечуються механізмом їх реалізації та не викликають труднощів у їх тлумаченні і застосуванні. Тому звернення до категорії «якість законодавства» та критеріїв, слідування яким зумовлює формування якісного законодавства, з урахуванням євроінтеграційного вектора ставить перед науковцями низку завдань, вирішення яких дозволить розробити відповідні рекомендації для їх практичного застосування.

Якість законодавства або закону розглядається в наукових працях як «сукупність сутнісних характеристик і здатність закону реально задовольнити суспільні потреби та приватні інтереси»²; «властивість, яка виявляється у відображенні об'єктивних закономірностей суспільних відносин, що зумовлює здатність закону реально з найменшими затратами виконувати поставлені перед ним завдання»³; «рівень техніко-технологічної досконалості, що забезпечує здатність ефективно регулювати суспільні відносини в інтересах більшості суспільства»⁴; «оцінна категорія, яка означає здатність (...) законодавства виконати свої завдання (...), задовольнити соціально-правові очікування від

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. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_011 (дата звернення: 01.05.2023).

² Оніщенко Н. М. Підвищення ефективності законодавства як передумова запобігання соціальним конфліктам. *Наукові записки Інституту політичних і етнонаціональних досліджень ім. І. Ф. Кураса НАН України*. 2008. Вип. 41. С. 36.

³ Фединяк Г. С. Якість сучасного законодавства України, яке регулює приватно-правові відносини. *Правова держава*. 2020. №39. С. 19.

⁴ Косович В. М. Загальнотеоретичні аспекти удосконалення нормативно-правових актів України : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.01. Львів, 2015. С. 6.

їх реалізації»¹. Загалом якість законодавства можна визначити як сукупність властивостей його форми та змісту, які зумовлюють його здатність задовольняти потреби суспільства і держави шляхом належного й оптимального регулювання відповідних суспільних відносин.

Питання про критерії якості закону неодноразово поставало в діяльності Європейського суду з прав людини, вітчизняній судовій практиці та доктринальних дослідженнях. Незважаючи на доволі істотні напрацювання в цій сфері, на сьогодні не існує усталеного переліку вимог чи умов, дотримання яких забезпечує якість окремого закону й законодавства в цілому.

ЄСПЛ виходить із того, що поняття «закон» пов'язане з такими умовами якості, як доступність і передбачуваність².

Доступність закону у вузькому розумінні впливає з його оприлюднення, завдяки чому кожна заінтересована особа має можливість ознайомитися зі змістом відповідних норм. Широке розуміння, яке застосовується в практиці ЄСПЛ, охоплює й інші форми поширення інформації. Зокрема, у справі *Korbely v. Hungary* Судом зауважено, що Женевські конвенції були проголошені в Угорщині законом-декретом № 32 від 1954 р. Сам закон-декрет не містив тексту Женевських конвенцій, а його розділ 3 вимагав від міністра закордонних справ забезпечити публікацію офіційного перекладу Женевських конвенцій до набрання ними чинності. У 1955 р. Міністерство закордонних справ організувало офіційну публікацію брошури, що містила текст Конвенції. Окрім того, 5 вересня 1956 р. у «Військовому віснику» було опубліковано наказ начальника Генерального штабу, який супроводжувався стислим викладом положень Конвенції. За цих обставин Суд переконаний, що Женевські конвенції були достатньо доступними для заявника³.

Під передбачуваністю закону ЄСПЛ розуміє достатню чіткість формулювань, які надають заінтересованій особі можливість регулювати свою поведінку у вигляді здатності передбачити наслідки, до яких може призвести певна дія⁴. Потреба звернутися за фаховою консультацією для оцінки ймовірних наслідків, які може спричинити певна дія, не перешкоджає тому, щоб закон продовжував відповідати вимозі передбачуваності⁵. Водночас Суд наголошує на тому, що передбачуваність наслідків поведінки особи не є абсолютною, а тлумачення

¹ Крайник Г. С., Дунаєва Т. Є. Якість кримінального процесуального законодавства України, яке регулює підстави та порядок застосування застави. *Вісник ЛДУВС ім. Е. О. Дідоренка*. 2020. Вип. 3 (91). С. 103.

² *Cantoni v. France* (Application no. 17862/91), § 29.

³ *Korbely v. Hungary* (Application no. 9174/02) [GC], § 75.

⁴ *Vyerentsov v. Ukraine* (Application no. 20372/11), § 52.

⁵ *Cantoni v. France* (Application no. 17862/91), § 35.

і застосування правових норм є питанням практики¹. За висловом судді ЄСПЛ Г. Ю. Юдківської, «передбачуваність закону є ідеалом, але вона розглядається прагматично. Визнається, що на практиці неможливо досягти повної визначеності сфери дії закону. Заздалегідь неможливо передбачити і надати вичерпний перелік заборонених дій»². Обсяг передбачуваності значною мірою залежить від змісту заходу, сфери, яку він має охопити, а також кількості та статусу тих, до кого він застосовується³. При цьому від осіб, які здійснюють професійну діяльність, очікується, що вони діятимуть із високим ступенем обережності при виконанні своїх професійних обов'язків та особливою ретельністю в оцінці ризиків, які така діяльність тягне за собою⁴. Передбачуваність розглядається також як недопущення свавільної поведінки і зловживань: закон повинен бути чітко сформульованим і передбачуваним у застосуванні, щоб виключити будь-який ризик свавілля⁵.

З наведеного вбачається, що в практиці ЄСПЛ якість закону розкривається через такі чинники: доступність (наявність доступу до тексту закону), чіткість (зрозумілість) його формулювань, передбачуваність можливих наслідків поведінки особи. У своїй сукупності та взаємозв'язку ці чинники забезпечують, по-перше, можливість кожної особи бути обізнаною як про факт існування закону, так і про зміст його положень; по-друге, можливість однозначного розуміння змісту закону, що не допускає варіативність тлумачення його норм і утворює чітке уявлення про межі поведінки, яка дозволяється законом; по-третє, можливість передбачення наслідків своєї поведінки і відповідного коригування її з тим, щоб уникнути ризику вчинення правопорушення.

Певним чином поняття якості закону розтлумачив Конституційний Суд України. Зокрема, щодо окремих положень абзацу першого п. 40 розділу VI «Прикінцеві та перехідні положення» Бюджетного кодексу України Суд зазначив, що цими положеннями чітко не встановлено межі повноважень Міністерства фінансів України, зокрема, межі дискреції щодо дій з інформацією, яка містить персональні дані, внаслідок чого не забезпечується передбачуваність застосування цих положень. На цій підставі Суд дійшов висновку, що зазначені положення не відповідають критерію якості закону, оскільки суперечать таким

¹ Anatoliy Yeremenko v. Ukraine (Application no. 22287/08), § 48.

² Юдківська Г. Ю. Якість закону як елемент принципу юридичної визначеності. *Слово Національної школи суддів України*. 2021. № 5. С. 23.

³ Ukrainian Media Group v. Ukraine (Application no. 72713/01), § 49.

⁴ Kononov v. Latvia (Application no. 36376/04) [GC], § 235.

⁵ Jecius v. Lithuania (Application no. 34578/97), § 56.

елементам принципу верховенства права, як юридична визначеність і заборона свавілля¹. Відповідно, згідно з цим підходом якість закону означає чітку визначеність меж дозволеної поведінки, яка виключає ризики свавілля.

Питання якості закону порушувалося й у практиці Верховного Суду, який, щоправда, не вдавався до глибокого самостійного тлумачення суті цієї категорії. Якість закону розглядається в рішеннях Верховного Суду, зокрема, у такому контексті:

– елементом верховенства права є принцип правової визначеності, який, зокрема, передбачає, що закон, як і будь-який інший акт держави, повинен характеризуватися якістю, щоб виключити ризик свавілля²;

– вимога про якість закону: по-перше, закон повинен бути доступним особі, по-друге, він має бути передбачуваним, по-третє, закон повинен відповідати всім іншим вимогам верховенства права³;

– нечіткість закону означає його невідповідність критерію «якість закону»⁴;

– для відступу від висловлених раніше правових позицій Верховний Суд повинен мати ґрунтовні підстави, зокрема, існування невідповідності критерію «якість закону» законодавчих норм, що призвело до різного тлумачення судами (колегіями, палатами) норм права⁵.

Загалом Верховний Суд спирається на практику ЄСПЛ і не наводить додаткові характеристики якості закону понад ті, що вироблені в тлумаченнях ЄСПЛ.

Що стосується вітчизняного законодавства, воно не містить перелік умов, які повинні дотримуватися при розробці нормативно-правових актів для забезпечення їх якості. У вимогах, установлених щодо підготовки проєктів нормативно-правових актів, термін «якість» вживається дуже обмежено і не у зв'язку з якістю проєкту акта як такого, що ускладнює діяльність із підготовки таких проєктів.

¹ Рішення Конституційного Суду України від 11 жовтня 2018 р., справа №7-р/2018. URL: https://ccu.gov.ua/sites/default/files/docs/7-p_2018.pdf (дата звернення: 01.05.2023).

² Постанова Великої Палати Верховного Суду від 12 грудня 2018 р., справа №703/1181/16-ц. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/78680689> (дата звернення: 01.05.2023).

³ Ухвала Касаційного кримінального суду у складі Верховного Суду від 29 травня 2019 р., справа №296/10663/18. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/82095746> (дата звернення: 01.05.2023).

⁴ Постанова Касаційного господарського суду у складі Верховного Суду від 23 лютого 2021 р., справа №916/784/19. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/95573461> (дата звернення: 01.05.2023).

⁵ Постанова Касаційного господарського суду у складі Верховного Суду від 7 вересня 2021 р., справа №904/5835/19. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/99612711> (дата звернення: 01.05.2023).

Часткове вирішення цієї проблеми має місце при визначенні загальних вимог до актів певних органів. Зокрема, у п. 5 Правил підготовки проєктів актів Кабінету Міністрів України викладено такі вимоги до проєкту відповідного акта: логічна послідовність викладу; взаємозв'язок нормативних положень; відсутність суперечностей у тексті проєкту акта, узгодженість його положень з актами законодавства; оптимальна стислість викладу нормативних положень; доступність для розуміння; точність та уніфікованість термінології, дотримання мовних норм; зменшення до мінімуму кількості актів з одного питання¹. Деякі положення цього переліку спрямовані на забезпечення якості урядових актів: вимога щодо відсутності суперечностей у тексті проєкту акта й одночасне забезпечення узгодженості його положень із нормами інших актів законодавства спрямована на запобігання утворенню колізій; вимога доступності для розуміння забезпечує ясність змісту відповідних положень; вимога точності та уніфікованості термінології сприяє застосуванню одного терміна для позначення одного і того ж явища, об'єкта тощо, завдяки чому досягаються ясність змісту норми та передбачуваність її застосування. Згідно з розділом II Методичних рекомендацій з підготовки та оформлення проєктів нормативно-правових актів та дотримання правил нормопроектувальної техніки Міністерства екології та природних ресурсів України нормативно-правовий акт, що готується цим міністерством, повинен бути чітким, конкретним і зрозумілим; не повинен дублювати приписи інших нормативно-правових актів; не повинен містити суперечливі нормативні приписи². Умови щодо чіткості, конкретності і зрозумілості та відсутності суперечливих положень безпосередньо стосуються якості акта, однак в обох наведених прикладах перелік критеріїв якості нормативно-правового акта є неповним.

Подібні вимоги встановлено й до інших підзаконних актів, натомість у нормах чинного законодавства не згадується про якісні вимоги, яким повинні відповідати проєкти законів. Регламент Верховної Ради України³ визначає вимоги до оформлення законопроектів і супровідних документів до них (ст. 90, 91), особливості й обмеження, які застосовуються до законопроектів про внесення змін до Конститу-

¹ Про затвердження Правил підготовки проєктів актів Кабінету Міністрів України : постанова Каб. Міністрів України від 6 верес. 2005 р. №870. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/870-2005-п> (дата звернення: 01.05.2023).

² Про затвердження Методичних рекомендацій з підготовки та оформлення проєктів нормативно-правових актів та дотримання правил нормопроектувальної техніки : наказ М-ва екології та природ. ресурсів України від 5 трав. 2011 р. №140. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0140737-11> (дата звернення: 01.05.2023).

³ Про регламент Верховної Ради України : Закон України від 10 лют. 2010 р. №1861-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2010. №14–15, №16–17. Ст. 133.

ції України (ст. 143), проекту закону про Державний бюджет України на наступний рік (ст. 153), однак вимоги чіткості і зрозумілості положень, відсутності суперечливих норм і норм, які змістовно відтворюють інші положення законодавства, у Регламенті відсутні.

24 серпня 2023 р. парламентом прийнятий Закон України «Про правотворчу діяльність»¹. У ст. 3 серед принципів правотворчої діяльності закріплено принцип юридичної визначеності – норми права, викладені в нормативно-правових актах, мають бути чіткими та достатньо зрозумілими, не припускати різного тлумачення, бути забезпечені механізмами їх реалізації, а також забезпечувати суб'єктам правовідносин можливість передбачати правові наслідки реалізації норм права. У цьому положенні відтворено основні елементи якості закону згідно з тлумаченням ЄСПЛ; окрім того, вона включає забезпечення правової норми механізмом її реалізації, що зумовлюватиме її дієвість. Отже, у прийнятому законі наведено перелік вимог, дотримання яких сприятиме розробці і прийняттю якісних правових норм. Навпаки, відсутність таких орієнтирів в умовах сьогодення ускладнює розроблення проектів законів і зумовлює потребу їх подальшого істотного доопрацювання.

На відміну від України ЄС опікується забезпеченням якості законодавства ще з початку 90-х років минулого століття.

Першим актом, прийнятим із цього питання, є Резолюція Ради від 8 червня 1993 р. щодо якості проектування законодавства Співтовариства². Резолюція визначає керівні принципи як критерії, за якими повинні перевірятися тексти Ради в міру їх розробки:

1) формулювання в акті повинні бути ясними, простими, лаконічними та недвозначними; слід уникати непотрібних скорочень, «жargonу Спільноти» і занадто довгих речень;

2) слід уникати неточних посилань на інші тексти, а також надмірної кількості перехресних посилань, які утруднюють розуміння тексту;

3) різні положення актів повинні відповідати одне одному; скрізь слід використовувати один і той самий термін для вираження однієї концепції;

4) права й обов'язки тих, на кого поширюється дія закону, повинні бути чітко визначеними;

5) акт має бути оформлений за стандартною структурою (глави, розділи, статті, пункти);

¹ Про правотворчу діяльність : Закон України від 24 серп. 2023 р. №3354-IX. *Голос України*. 19.09.2023. № 32.

² Council Resolution of 8 June 1993 on the quality of drafting of Community legislation. OJ C 166, 17.06.1993. P. 0001.

6) преамбула повинна доступною мовою обґрунтувати положення, що вводяться в дію;

7) слід уникати положень, які не мають законодавчого характеру (побажань, політичних заяв);

8) слід уникати невідповідності чинному законодавству, а також недоречного повторення існуючих положень. Будь-яка зміна, продовження строку дії або скасування закону повинні бути чітко викладені;

9) акт, що змінює попередній акт, не повинен містити самостійні основні положення, а лише положення, котрі повинні бути безпосередньо включені в акт, що піддається змінам;

10) дата набрання законом чинності та будь-які перехідні положення, потреба у яких може виникнути, повинні бути чітко зазначені.

Ці критерії стосуються як змісту, так і форми актів ЄС і утворюють достатньо чітке розуміння, як має формуватися акт і чого слід уникати при його підготовці. Прийняття зазначеної резолюції стало першим кроком на шляху підвищення якості законодавчих актів Спільноти. 2 жовтня 1997 р. Амстердамська міжурядова конференція прийняла Декларацію про якість розробки законодавства Співтовариства¹, у якій наголошено, що Європейський Парламент, Рада і Комісія повинні встановити керівні принципи для покращення якості розробки законодавства Співтовариства і слідувати цим принципам при розгляді пропозиції щодо законодавства Співтовариства або законопроектів. На виконання Декларації вже 22 грудня 1998 р. було прийнято Міжвідомчу угоду Європейського Парламенту, Ради і Комісії про загальні керівні принципи якості розробки законодавства Співтовариства². Угода містить 22 положення, у яких розкривається зміст цих керівних принципів і які значною мірою розвивають і доповнюють принципи, визначені резолюцією Ради від 8 червня 1993 р. Ці положення структуровано у 5 напрямів. Розглянемо їх.

1. Загальні принципи:

1) законодавчі акти Співтовариства повинні бути складені ясно, просто й чітко;

2) розробка актів Співтовариства повинна відповідати типу відповідного акта і, зокрема, тому, чи є він обов'язковим до виконання (регламент, директива, рішення, рекомендація або інший акт);

¹ Treaty of Amsterdam amending the Treaty on European Union, the Treaties establishing the European Communities and certain related acts – Declarations adopted by the Conference – Declaration on the quality of the drafting of Community legislation. 11997D/AFI/DCL/39. OJ C 340, 10.11.1997. P. 0139.

² Interinstitutional Agreement of 22 December 1998 on common guidelines for the quality of drafting of Community legislation. OJ C 73, 17.03.1999. P. 1–4.

3) при розробці актів слід враховувати коло осіб, на яких вони поширюються, з тим, щоб вони могли однозначно визначити свої права й обов'язки, а також осіб, відповідальних за введення актів у дію;

4) положення актів повинні бути стислими, а їх зміст – максимально однорідним. Слід уникати надто довгих статей і речень, не виправдано заплутаних формулювань і надмірного використання абревіатур;

5) упродовж усього процесу, що веде до їх прийняття, проекти актів повинні бути сформульовані в термінах і структурах речень, які враховують багатомовний характер законодавства Співтовариства; концепції або терміни, властиві будь-якій одній національній правовій системі, повинні використовуватися з обережністю;

6) термінологія, що використовується в акті, повинна бути узгодженою як всередині акта, так і з уже чинними актами, особливо в тій самій сфері. Ідентичні поняття повинні бути виражені однаковими термінами, наскільки це можливо, без відхилення від їх значення у звичайній, юридичній або технічній мові.

2. Різні частини акта:

7) усі акти Співтовариства загального застосування складаються відповідно до стандартної структури (назва – преамбула – умови введення в дію – додатки, де необхідно);

8) назва акта повинна якомога стисліше і повніше відображати його предмет, не вводячи читача в оману щодо змісту його положень. У відповідних випадках після повної назви акта може наводитися його скорочена назва;

9) мета послань – викласти правову основу акта й основні етапи процедури, що призвела до його прийняття;

10) метою резюме є стисле викладення основних положень нормативно-правових актів, без їх відтворення чи перефразування. Вони не повинні містити нормативних положень або політичних закликів;

11) кожен виступ повинен бути пронумерований;

12) умови введення в дію обов'язкового до виконання акта не повинні містити положень ненормативного характеру, таких як побажання або політичні декларації, або таких, що повторюють чи перефразують уривки чи статті договорів, або таких, що повторюють уже чинні правові положення. Закони не повинні містити положень, які викладають зміст інших статей або повторюють назву акта;

13) там, де це доречно, на початку умов набрання чинності включається стаття, яка визначає предмет і сферу дії акта;

14) якщо терміни, що використовуються в акті, не є однозначними, вони повинні бути визначені разом в одній статті на початку акта. Визначення не повинні містити автономних нормативних положень;

15) наскільки це можливо, умови введення в дію повинні мати стандартну структуру (предмет і сфера застосування – визначення – права й обов'язки – положення, що надають виконавчі повноваження – процедурні положення – заходи з імплементації – перехідні та прикінцеві положення). Умови введення в дію поділяються на статті та, залежно від їх обсягу та складності, на заголовки, глави та розділи. Якщо стаття містить перелік, кожна позиція переліку повинна бути позначена цифрою або літерою, а не відступом.

3. Внутрішні та зовнішні посилання:

16) посилання на інші акти повинні бути зведені до мінімуму. Посилання повинні точно вказувати на акт або положення, на які вони посилаються. Також слід уникати циклічних посилань (посилань на акт або статтю, які самі відсилають до початкового положення) і серійних посилань (посилань на положення, які самі відсилають до іншого положення);

17) посилання в умовах набрання чинності обов'язковим актом на необов'язковий акт не має наслідком надання останньому обов'язкової сили. Якщо розробники бажають зробити обов'язковим весь або частину змісту необов'язкового акта, його умови, наскільки це можливо, повинні бути викладені як частина обов'язкового акта.

4. Внесення змін в акти:

18) кожна зміна до акта повинна бути чітко сформульована. Зміни оформлюються у вигляді тексту, який включається до акта, до якого вносяться зміни. Перевага надається заміні цілих положень (статей або частин статей), а не додаванню або вилученню окремих речень, словосполучень або слів. Акт про внесення змін не повинен містити самостійних матеріально-правових норм, не включених до акта, до якого вносяться зміни;

19) акт, первинно не призначений для внесення змін до іншого акта, може наприкінці викласти зміни до інших актів, які є наслідком змін, що вносяться цим актом. Якщо такі зміни є суттєвими, слід прийняти окремий акт про внесення змін.

5. Прикінцеві положення, положення, що втрачають чинність, і додатки:

20) положення, що встановлюють дати, строки, винятки, відступи та продовження, перехідні положення (зокрема ті, що стосуються впливу акта на існуючі ситуації) та прикінцеві положення (набрання чинності, строки транспозиції та тимчасового застосування акта) повинні бути сформульовані в точних термінах. Положення про строки транспозиції та застосування актів повинні містити дату, виражену у вигляді дня/місяця/року. У випадку з директивами ці строки повинні бути виражені таким чином, щоб гарантувати достатній період для транспозиції;

21) застарілі акти та положення повинне бути однозначно скасовані. Ухвалення нового закону повинне призводити до однозначного скасування будь-якого закону або положення, які стають незастосовними або непотрібними в силу нового закону;

22) технічні аспекти акта повинні міститися в додатках, на які робиться окреме посилання в умовах введення акта в дію і які не повинні встановлювати нові права або обов'язки, не передбачені умовами введення акта в дію. Додатки повинні бути складені відповідно до стандартизованої форми.

У ЄС прийнято низку інших документів, спрямованих на підвищення якості законопроектів, зокрема, Міжвідомчі угоди про вдосконалення законотворчості від 16 грудня 2003 р.¹ та 13 квітня 2016 р.² Загалом Співтовариство приділяє цим питанням значну увагу, що видається показовим прикладом для нашої держави, якій буде корисним досвід ЄС. З урахуванням специфіки європейських актів наведені критерії якості закону можуть бути сприйняті Україною та застосовуватися на практиці. Тому вбачається, що здійснене нормативне закріплення переліку вимог, яким має задовольняти закон, сприятиме підвищенню якості вітчизняного законодавства.

Водночас, коли йдеться про норми, які розробляються на виконання євроінтеграційних зобов'язань України, забезпечення їх якості зумовлюється додатковими чинниками порівняно з нормами, що не мають євроінтеграційного контексту. Враховуючи, що в законодавство нашої держави імплементуються норми іноземного права, першочерговим завданням стає їх коректне й системне тлумачення, що відповідно забезпечує коректне відображення їх змісту у вітчизняних нормах. Це, за висловом Р. А. Майданика, «зумовлює важливість для права України впровадження визнаних країнами – членами ЄС базових засад і концепцій юридичної методології, пов'язаних як із поняттям та пізнанням права, так і застосуванням та його тлумаченням»³. Незважаючи на те, що процес гармонізації законодавства України з нормами європейського права триває вже не один рік, таку методологію досі не впроваджено, що створює ризики допущення помилок і, відповідно, формування недостатньо якісного законодавства. Ця проблематика буде розглянута на прикладі сфери права інтелектуальної власності, яка, як зазначено у щорічному звіті про виконання Угоди

¹ Interinstitutional Agreement on better law-making. OJ C 321, 31.12.2003. P. 1–5.

² Interinstitutional Agreement between the European Parliament, the Council of the European Union and the European Commission on better law-making. OJ L 123, 12.05.2016. P. 1–14.

³ Майданик Р. Вчення про методологію приватного (цивільного) права України. Загальні положення. *Право України*. 2019. №1. С. 59.

про асоціацію у 2022 році, стала однією з тих, у яких досягнуто найбільший прогрес, а саме 94%¹.

По-перше, постає питання щодо перекладу положень актів ЄС українською мовою. Офіційний переклад чинних міжнародних договорів на українську мову здійснює Міністерство закордонних справ України в порядку, затвердженому Кабінетом Міністрів України². Директиви і регламенти ЄС належать до актів *acquis communautaire*, забезпечення їх перекладу тривалий час покладалося на Міністерство юстиції України, а власне переклад на різних етапах здійснювали Центр європейського та порівняльного права (2003 р.)³, Державний департамент з питань адаптації законодавства (2005 р.)⁴. При цьому вимога щодо термінологічної експертизи, яка проводилася з метою встановлення відповідності і доречності вживання термінів і терміносполук у перекладі актів *acquis communautaire*, була впроваджена лише у 2009 р.⁵, до того часу вимоги до перекладів були доволі формальними, що не сприяло їх юридичній якості. Наразі діє Порядок здійснення перекладу на українську мову актів Європейського Союзу *acquis communautaire*, затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 31 травня 2017 р. № 512⁶, який передбачає термінологічну перевірку перекладу, а сам переклад визначає як адекватний та еквівалентний виклад українською мовою тексту акта *acquis* ЄС (п. 2 Порядку). В умовах сьогодення організацію, планування та здійснення перекладу актів Європейського Союзу *acquis communautaire* на українську мову за-

¹ Оприлюднено щорічний Звіт про виконання Угоди про асоціацію Україна – ЄС. URL: <https://www.kmu.gov.ua/news/opryliudneno-shchorichnyi-zvit-pro-vykonannia-uhody-pro-asotsiatsiiu-ukraina-ies>.

² Про затвердження Порядку здійснення офіційного перекладу багатосторонніх міжнародних договорів України на українську мову : постанова Каб. Міністрів України від 17 берез. 2006 р. № 353. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/353-2006-p> (дата звернення: 01.05.2023).

³ Про затвердження Порядку перекладу актів європейського права на українську мову : наказ М-ва юстиції України від 26 листоп. 2003 р. № 144/5. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1081-03> (дата звернення: 01.05.2023).

⁴ Про затвердження Порядку перекладу актів *acquis communautaire* на українську мову : наказ М-ва юстиції України від 8 черв. 2005 р. № 56/5. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0642-05> (дата звернення: 01.05.2023).

⁵ Про затвердження Порядку перекладу актів *acquis communautaire* на українську мову : наказ М-ва юстиції України від 24 верес. 2009 р. № 1728/5. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0921-09> (дата звернення: 01.05.2023).

⁶ Про порядок здійснення перекладу на українську мову актів Європейського Союзу *acquis communautaire* : постанова Каб. Міністрів України від 31 трав. 2017 р. № 512. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/512-2017-p> (дата звернення: 01.05.2023).

безпечує Урядовий офіс координації європейської та євроатлантичної інтеграції Секретаріату Кабінету Міністрів України.

Завдання із забезпечення адекватності та еквівалентності перекладу ускладнене тим, що європейське право є наднаціональним, а використовувана ним мова, так званий «євролект», не є класичною англійською мовою. За визначенням Р. Штольце, «у праві ЄС використовується спільна соціальна термінологія, а її відповідність або відмінність від національної термінології має важливе значення»¹. Наднаціональні терміни часто потребують пошуку альтернатив, які точно передають зміст відповідного положення і водночас є властивими національній правовій системі, уніфікованими в певній сфері. Як влучно зазначила О. Р. Радишевська, «перекладачі є “невидимими” законотворцями, адже під впливом їхніх перекладів єдине європейське право набуває характеристик національного»². Також деякі поняття в актах *acquis* ЄС мають автономне значення, що утруднює забезпечення їх однакового тлумачення в різних державах.

Окрім того, як свідчить вітчизняна практика, при здійсненні перекладів нормативно-правових актів часом допускаються неточності чи власні інтерпретації, внаслідок яких україномовна версія певної норми набуває іншого змісту порівняно з автентичним англомовним текстом. Наприклад, у першому реченні п. 2 ст. 180 українського перекладу Угоди про асоціацію зазначено, що охорона відповідно до цієї Угоди надається математичному виразу комп'ютерної програми будь-якої форми. В англомовному тексті цього положення (Protection in accordance with this Agreement shall apply to the expression in any form of a computer programme³) словосполучення «математичний вираз» не вживається, а сам текст можна перекласти як «Охорона відповідно до цієї Угоди надається вираженню комп'ютерної програми в будь-якій формі». Інтерпретація, запропонована перекладачем (перекладачами) Угоди про асоціацію, фактично змінює критерій правової охорони комп'ютерних програм, до того ж при цьому не враховано, що термін «математичний вираз» у принципі не застосовується до позначення вихідного й об'єктного кодів комп'ютерної програми. Відхилення від змісту англомовного тексту,

¹ Stolze R. The Legal Translator's Approach to Texts. *Humanities*. 2013. Issue 2. P. 62.

² Радишевська О. Р. Юридичний переклад як інструмент європеїзації адміністративного права України. *Право та державне управління*. 2020. №1, т. 1. С. 116, 117.

³ Association Agreement between the European Union and its Member States, of the one part, and Ukraine, of the other part. URL: http://publications.europa.eu/resource/cellar/4589a50c-e6e3-11e3-8cd4-01aa75ed71a1.0006.03/DOC_1 (дата звернення: 01.05.2023).

вжиття некоректної термінології спостерігається і в інших нормах Угоди, зокрема пп. 1, 3 ст. 174, п. 1 ст. 240, перекладах актів *acquis communautaire*. Наприклад, друге речення параграфа 1 ст. 15 директиви 2019/790/ЄС¹ перекладене українською мовою як «Права, передбачені в першому підпараграфі, не застосовуються до способів приватного чи некомерційного використання публікацій у пресі окремими користувачами». Сентенція «права (...) не застосовуються до (...)» є дослівним перекладом англomовного оригіналу «The rights (...) shall not apply to (...)»². Однак українській правовій системі такі формулювання не властиві, у цьому разі переклад мав би бути адаптованим, а не дослівним, і мав би подавати цей текст як «Права (...) не поширюються на (...)». Враховуючи, що переклади актів *acquis communautaire* використовуються при розробці нового законодавства, такі неточності можуть проникати в нові вітчизняні норми і негативно впливати на їх якість.

По-друге, забезпечення якості законодавства, яке розробляється на виконання євроінтеграційних зобов'язань України, потребує врахування тлумачень норм європейського права Європейським судом справедливості. Особливості функціонування та компетенції Суду визначені секцією 5 глави 1 розділу I частини шостої Договору про функціонування Європейського Союзу³. Особливістю діяльності Європейського суду справедливості є, за висловом Т. В. Комарової, «гібридизація судових повноважень та поява практики тлумачення права Європейського Союзу – юриспруденції, яка є ширшим поняттям, ніж міжнародна, конституційна, верховна та адміністративна практика Суду, оскільки вона пронизує майже весь масив його діяльності. Феноменологічне значення юрисдикції визначається тим, що при її здійсненні Суд дає тлумачення принципів права Європейського Союзу, наукових доктрин тощо, що в цілому відбиває суттєвий чинник європейської інтеграції – *acquis communautaire*»⁴.

¹ Директива Європейського Парламенту і Ради (ЄС) 2019/790 від 17 квітня 2019 року про авторське право і суміжні права на Єдиному цифровому ринку та про внесення змін до директив 96/9/ЄС та 2001/29/ЄС. URL: <https://www.kmu.gov.ua/storage/app/sites/1/55-GOEEI/direktiva-es-2019790.pdf> (дата звернення: 01.05.2023).

² Directive (EU) 2019/790 of the European Parliament and of the Council of 17 April 2019 on copyright and related rights in the Digital Single Market and amending Directives 96/9/EC and 2001/29/EC. URL: <https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2019/790/oj> (дата звернення: 01.05.2023).

³ Consolidated version of the Treaty on the Functioning of the European Union. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A12012E%2FTXT> (дата звернення: 01.05.2023).

⁴ Комарова Т. В. Суд Європейського Союзу: розвиток судової системи та практики тлумачення права ЄС : монографія. Харків : Право, 2018. С. 11, 15.

Глибинний зміст багатьох норм законодавства ЄС та їх застосування на національному рівні визначаються саме правотлумачною практикою Європейського суду справедливості, а її врахування при розробці норм українського законодавства сприятиме повноті, точності та вичерпності правового регулювання відповідного аспекту. В Україні є позитивний досвід законодавчого втілення таких тлумачень. Зокрема, поняття оригінальності твору вперше було закріплене директивою 91/250/ЄЕС¹ у контексті оригінальності комп'ютерної програми, а в подальшому було встановлене також щодо фотографічних творів (директива 93/98/ЄЕС²) і баз даних (директива 96/9/ЄС³). В усіх цих випадках оригінальність визначена як те, що твір є власним інтелектуальним творінням автора; інших дефініцій оригінальності твору акти *acquis communautaire* не містять. Європейський суд справедливості підійшов до пояснення суті цього поняття більш комплексно, зазначивши, що твір є оригінальним у тому розумінні, що він є власним інтелектуальним творінням його автора; інтелектуальне творіння є авторським, якщо воно відображає індивідуальність автора; оригінальність полягає в тому, що автор виявив свої творчі здібності при створенні твору шляхом вільного й творчого вибору⁴. На основі цього тлумачення було сформульовано визначення поняття оригінальності твору в п. 35 ч. 1 ст. 1 Закону України «Про авторське право і суміжні права»⁵: це ознака (критерій), що характеризує твір як результат власної інтелектуальної творчої діяльності автора та відображає творчі рішення, прийняті автором під час створення твору. Незважаючи на відмінності у вжитих формулюваннях, це положення змістовно відображає розуміння оригінальності твору в ЄС.

По-третє, при імплементації норм європейського права у вітчизняне законодавство доцільно враховувати оцінку цих норм Європейською комісією, позитивні й негативні тенденції, пов'язані із застосуванням певних норм. Як приклад можна навести положення параграфу 1 ст. 7 Директиви 96/9/ЄС про правову охорону баз даних⁶, яке передбачає

¹ Council Directive 91/250/EEC of 14 May 1991 on the legal protection of computer programs. OJ L 122.

² Council Directive 93/98/EEC of 29 October 1993 harmonizing the term of protection of copyright and certain related rights. OJ L 290.

³ Directive 96/9/EC of the European Parliament and of the Council of 11 March 1996 on the legal protection of databases. OJ L 77.

⁴ *Eva Maria Painer v Standard VerlagsGmbH & Others* ECLI:EU:C:2011:798.

⁵ Про авторське право і суміжні права : Закон України від 1 груд. 2022 р. № 2811-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2811-20> (дата звернення: 01.05.2023).

⁶ Directive 96/9/EC of the European Parliament and of the Council of 11 March 1996 on the legal protection of databases. OJ L 77.

право *sui generis* для баз даних, котрі є результатом істотних інвестицій. Призначенням цього права є запобігання вилученню та/або повторному використанню повного вмісту бази даних або значної її частини у якісному чи кількісному вимірі третіми особами. У 2018 р. Європейська комісія оцінила ефективність цієї директиви й зазначила, що право *sui generis* має загальний політичний потенціал і обмежене коло проблем, які воно наразі створює для заінтересованих сторін. Водночас, незважаючи на певні переваги на рівні заінтересованих сторін, право *sui generis* продовжує не мати доведеного впливу на загальне виробництво баз даних у Європі та на конкурентоспроможність індустрії баз даних у ЄС¹. Іншими словами, жодного випадку застосування цієї норми в усьому ЄС не було виявлено, відповідно, економічний вплив права *sui generis* не був доведений. Це породжує сумніви щодо доцільності впровадження цього правового режиму у вітчизняне законодавство, оскільки за весь час свого існування в ЄС відповідні норми не стали дієвими. Тим не менш, у ст. 21 Закону України «Про авторське право і суміжні права», прийнятому наприкінці 2022 р., закріплено право *sui generis* на бази даних. Потенційно це може мати негативний вплив на якість законодавства України у сфері авторського права через наявність у ньому норм, вірогідність практичного застосування яких, спираючись на досвід ЄС, можна заздалегідь визначити як вкрай малоімовірну.

Таким чином, забезпечення якості національного законодавства з позиції євроінтеграційних процесів потребує уваги до додаткових чинників, їх вдумливої оцінки та кропіткої роботи над розробкою нових норм. Це завдання було успішно виконано в окремих сегментах законотворчих процесів, водночас у деяких випадках опрацювання актів європейського законодавства та практики їх застосування були здійснені на недостатньо високому рівні, що породжує ризики зниження якості національних норм, які є результатом імплементації норм європейського права. Це свідчить про актуальність і практичну затребуваність подальших досліджень у цьому напрямі, що сприятиме виведенню національного законодавства України, яке розробляється в рамках виконання євроінтеграційних зобов'язань, на якісно вищий рівень.

¹ European Commission, Commission Staff Working Document: Executive Summary of the Evaluation of Directive 96/9/EC on the Legal Protection of Databases, SWD (2018) 147 final (Apr. 25, 2018). URL: <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/library/staff-working-document-and-executive-summary-evaluation-directive-969ec-legal-protection-databases> (дата звернення: 01.05.2023).

3.5. ВПЛИВ ЄВРОІНТЕГРАЦІЙНОГО ВЕКТОРА НА ЕТАПІ ПЛАНУВАННЯ ТА ПРОГНОЗУВАННЯ УКРАЇНСЬКОГО ЗАКОНОДАВСТВА

Формування сучасного українського законодавства з дотриманням стандартів, закладених у міжнародно-правових документах – універсальних міжнародних конвенціях, міжнародних договорах, актах міжнародно-правової гармонізації, які формуються впливовими міжнародними організаціями (ООН, ЮНЕСКО, ЮНСІТРАЛ та іншими), а також у принципах *acquis communautaire*, є одним із важливих завдань правотворчої діяльності, яка полягає у формуванні, систематизації, прийнятті та оприлюдненні нормативно-правових актів із метою перетворення принципу верховенства права у реальність, забезпечення гармонійного вираження у правових нормах об'єктивних потреб суспільного розвитку¹.

Підписані Україною євроінтеграційні документи² обумовлюють, що державна політика України щодо адаптації законодавства формується як складова частина правової реформи в Україні та спрямовується на забезпечення єдиних підходів до нормопроєктування, обов'язкового врахування вимог законодавства Європейського Союзу під час нормопроєктування, підготовки кваліфікованих спеціалістів, створення належних умов для інституціонального, науково-освітнього, нормопроєктного, технічного, фінансового забезпечення процесу адаптації законодавства України.

Таким чином, євроінтеграційні прагнення України зумовлюють необхідність проведення реформаторських та інтеграційних заходів у правовій сфері з метою забезпечення ефективних механізмів соціального розвитку й удосконалення правового регулювання суспільних відносин. Мова йде про необхідність реформування національного правового поля з використанням, зокрема, принципів та критеріїв правотворчої діяльності органів Європейського Союзу.

¹ Міловська Н. В. Особливості планування та прогнозування правотворчої діяльності. *Правотворчість в Україні: перспективи законодавчого врегулювання* : зб. наук. пр. / за заг. ред. О. О. Кота, А. Б. Гриняка, Н. В. Міловської. Одеса : Гельветика, 2022. С. 72.

² 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 верес. 2014 р. №1678-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1678-18> (дата звернення: 08.05.2023) ; Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу : Закон України від 18 берез. 2004 р. №1629-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1629-15> (дата звернення: 08.05.2023).

Розпочатий у 90-ті роки минулого століття процес створення та вдосконалення правових засад правотворчості триває і дотепер, що зумовлює негативні наслідки відсутності належних механізмів правотворчої діяльності, пов'язаної зі встановленням, зміною та скасуванням правових норм. На сьогодні відносини в даній сфері регулюються Конституцією України¹, окремі питання правотворчої діяльності визначені в Законі України «Про Регламент Верховної Ради України»², Законі України «Про комітети Верховної Ради України»³, указах Президента України «Про затвердження Положення про порядок роботи над законопроектами та іншими документами, що вносяться Президентом України на розгляд Верховної Ради України»⁴ від 30 березня 1995 р. № 270/95, «Про порядок офіційного оприлюднення нормативно-правових актів та набрання ними чинності»⁵ від 10 червня 1997 р. № 503/97, постановах Кабінету Міністрів України «Про затвердження Правил підготовки правових актів Кабінету Міністрів України»⁶ від 6 вересня 2005 р. № 870, а також «Про затвердження Регламенту Кабінету Міністрів України»⁷ від 18 липня 2007 р. № 950. Однак сучасний стан українського законодавства викликає багато нарікань і обґрунтованої критики. Представники правничої науки, оцінюючи стан вітчизняного законодавства, вказують на такі проблеми, як необхідність удосконалення процедури розроблення та прийняття якісних законів; невиправдана кількість нормативно-правових актів, яка значно ускладнює їх застосування;

¹ Конституція України від 28 черв. 1996 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254/96-вр> (дата звернення: 08.05.2023).

² Про Регламент Верховної Ради України : Закон України від 10 лют. 2010 р. № 1861-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1861-17> (дата звернення: 08.05.2023).

³ Про комітети Верховної Ради України : Закон України від 4 квіт. 1995 р. № 116/95-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/116/95-вр> (дата звернення: 08.05.2023).

⁴ Про затвердження Положення про порядок роботи над законопроектами та іншими документами, що вносяться Президентом України на розгляд Верховної Ради України : Указ Президента України від 30 берез. 1995 р. № 270/95. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/270/95> (дата звернення: 08.05.2023).

⁵ Про порядок офіційного оприлюднення нормативно-правових актів та набрання ними чинності : Указ Президента України від 10 черв. 1997 р. № 503/97. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/503/97> (дата звернення: 08.05.2023).

⁶ Про затвердження Правил підготовки правових актів Кабінету Міністрів України : постанова Каб. Міністрів України від 6 верес. 2005 р. № 870. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/870-2005-п> (дата звернення: 08.05.2023).

⁷ Про затвердження Регламенту Кабінету Міністрів України : постанова Каб. Міністрів України від 18 лип. 2007 р. № 950. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/950-2007-п> (дата звернення: 08.05.2023).

наявність у текстах нормативно-правових актів суперечливих, внутрішньо неузгоджених положень; відсутність належних механізмів забезпечення виконання законодавчих приписів тощо¹.

Відсутність єдиного законодавчого підходу до питання здійснення правотворчої діяльності, визначення видів нормативно-правових актів, їх юридичної сили та ієрархії призводить до суперечливої практики правозастосування і, як наслідок, до порушень прав і свобод людини та громадянина. Тому, безумовно, чітко налагоджена нормотворча технологія здатна забезпечити не тільки належну якість і ефективність нормативно-правових актів, але й забезпечити їх позитивний вплив на політичні, економічні та соціальні процеси, що відбуваються в державі².

Прийняття нових нормативно-правових актів, зміна або скасування чинних повинні бути обґрунтованими та доцільними, змістовно виваженими і конструктивними. Тому важливим етапом правотворчої діяльності є її планування³, що здійснюється задля досягнення узгодженості та впорядкування підготовки законопроектів і проектів інших нормативно-правових актів суб'єктами правотворчої діяльності, визначення пріоритетності сфер суспільних відносин, які потребують правового врегулювання, врахування у правових актах загальнолюдських цінностей, забезпечення гарантій захисту прав і свобод людини, максимального задоволення їхніх матеріальних і духовних потреб. Проте сьогодні в Україні відсутнє довгострокове планування правотворчої діяльності. Це проявляється в проблемах із системністю законотворчої роботи, відсутністю належної фахової комунікації та регламентації взаємодії між суб'єктами правотворчої діяльності, у тому числі координації цієї роботи. Реалізація абсолютно різних законодавчих ініціатив, що часто є неузгодженими між собою або з програмними документами, не може забезпечити сталий та поступовий розвиток України у визначеному напрямку.

Повномасштабна війна, розпочата 24 лютого 2022 р. російською федерацією проти України, вплинула на всі суспільні процеси в державі, внесла свої корективи у їх правове регулювання та ще раз

¹ Концепція Закону України «Про правотворчу діяльність», підготовлена фахівцями Київського регіонального центру Національної академії правових наук України. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=72355 (дата звернення: 08.05.2023).

² Дзера О. В., Міловська Н. В. Планування правотворчої діяльності як важливий етап її ефективної організації. *Право України*. 2021. №12. С. 75.

³ Риндюк В. І. Нормотворча діяльність : навч.-метод. посіб. Київ : КНЕУ, 2009. С. 30.

підтвердила важливість унормування основоположних засад правотворчої діяльності як основи функціонування сучасної правової держави.

Так, Указом Президента України «Про введення воєнного стану» № 64/2022 від 24 лютого 2022 р.¹ в Україні введено воєнний стан, правовий режим якого передбачає можливість обмеження конституційних прав і свобод людини та громадянина, прав і законних інтересів юридичних осіб. Водночас навіть в умовах воєнного стану законотворча й нормотворча робота потребує виваженості, скрупульозного підходу до розроблення, забезпечення максимального розуміння їх правозастосування та прогнозування наслідків прийняття нормативно-правових актів. Ефективна, організована та якісна робота Верховної Ради України та Кабінету Міністрів України дає змогу в умовах воєнного стану адекватно реагувати на виклики й загрози та забезпечувати належне правове регулювання суспільних відносин шляхом зміни діючих чи прийняття нових нормативно-правових актів, у яких відображено пріоритетність для України безпеки її громадян та відновлення територіальної цілісності держави, що відповідає основоположним конституційним засадам, визнаним світовим і європейським стандартам правотворчої діяльності².

Хоча в правовій доктрині проблеми організації правотворчого процесу знаходяться під пильною увагою дослідників, водночас практика нормопроектної роботи засвідчує наявність проблем системності та координації правотворчого процесу, що зумовлює необхідність комплексного дослідження питань планування правотворчої діяльності, які не достатньо розроблені в юридичній науці. Сучасному правотворчому процесу гостро бракує оновленої методології, науково обґрунтованих підходів до організації правотворчого процесу та єдиних загальнообов'язкових правил правотворчої діяльності.

Правотворчість є особливою формою діяльності держави за участю громадянського суспільства, яка пов'язана зі встановленням, зміною чи скасуванням юридичних норм, створенням та розвитком системи права³. Відповідно до ч. 1 ст. 2 Закону України «Про правотворчу

¹ Про затвердження Указу Президента України «Про введення воєнного стану в Україні»: Закон України від 24 лют. 2022 р. № 2102-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2102-20> (дата звернення: 08.05.2023).

² Міловська Н. В. Особливості планування та прогнозування правотворчої діяльності. *Правотворчість в Україні: перспективи законодавчого врегулювання*: зб. наук. пр. / за заг. ред. О. О. Кота, А. Б. Гриняка, Н. В. Міловської. Одеса: Гельветика, 2022. С. 74, 75.

³ Риндюк В. І. Нормотворча діяльність: навч.-метод. посіб. Київ: КНЕУ, 2009. С. 19.

діяльність»¹ від 24 серпня 2023 р. № 3354-IX правотворча діяльність – це діяльність, що здійснюється відповідним суб'єктом з метою планування розроблення та прийняття (видання) нормативно-правових актів, розроблення проєктів нормативно-правових актів, ведення обліку нормативно-правових актів. Важливою новацією Закону є визначення правових засад планування правотворчої діяльності, спрямованого на забезпечення передбачуваності розвитку державної політики, єдності, безперервності, гнучкості та точності процесу підготовки та прийняття нормативно-правових актів, узгодження правотворчої діяльності всіх учасників і прозорості їх роботи, цілісності правової системи України².

Дійсно, для того щоб у нормативно-правових актах адекватно відображалися процеси, які відбуваються в суспільстві, необхідно постійно виявляти, вивчати та вміло використовувати закономірності, що спрямовують ці процеси. Саме тому передумовою створення нормативно-правових актів є пізнання реальних умов, факторів і обставин відповідних суспільних відносин, правове регулювання яких диктується потребами в соціально-економічному розвитку держави. Вони повинні аналізуватися в органічному зв'язку із загальними умовами та конкретним середовищем³. У зв'язку із цим важливою складовою та однією з головних умов ефективного здійснення правотворчої діяльності є її планування, що дає можливість виключити випадкові, непродумані кроки в правотворчості, усунути дублювання та колізії в нормативно-правових актах, узгодити роботу державних органів різних рівнів, установити послідовність прийняття окремих актів, створити необхідні умови для підготовки документів високої якості, провести теоретичні консультації з провідними науковими та навчальними установами.

Важливим чинником планування є визначення пріоритетів розвитку правотворчої діяльності в напрямку досягнення цілей державної політики та стратегій і програм розвитку держави. Водночас при визначенні пріоритетів у правотворчій діяльності враховуються, зокрема: суспільна важливість проблеми, яку пропонується врегулювати шляхом прийняття нормативно-правового акта; очікувана ефективність запропонованого правового регулювання суспільних відносин; терміни (строки) реалізації запропонованого механізму регулювання суспільних

¹ Про правотворчу діяльність : Закон України від 24 серп. 2023 р. № 3354-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3354-20> (дата звернення: 28.08.2023).

² Концепція Закону України «Про правотворчу діяльність», підготовлена фахівцями Київського регіонального центру Національної академії правових наук України. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=72355 (дата звернення: 08.05.2023).

³ Гусаров С. М. Поняття та сутність правотворчості в Україні. *Правова система: теорія і практика*. 2015. №2. С. 57.

відносин; спроможність запропонованого механізму правового регулювання; стан і фактична готовність проекту нормативно-правового акта. Планування правотворчої діяльності має бути реалістичним щодо обсягу запланованої роботи з розробки проектів нормативно-правових актів, експертизи, розгляду, обговорення, прийняття, проведення оцінки¹.

Виходячі зі змісту розділу III Закону України «Про правотворчу діяльність»², планування правотворчої діяльності має здійснюватися відповідно до визначених програмними правовими актами та міжнародно-правовими зобов'язаннями України напрямків, пріоритетів та цілей, на основі результатів правового моніторингу, юридичного прогнозування та з урахуванням Наукової концепції розвитку законодавства України. Тобто підґрунтя планування мають забезпечувати науково обґрунтовані концепції, сформовані на підставі узагальнення стратегічних програмних документів, міжнародного досвіду й вітчизняної дослідницької думки, поєднаної з практикою. Науково-методологічна основа нормопроекування потребує врахування базових принципів – правової визначеності, системності та узгодженості, науковості, ефективності, пріоритетності, партисипативності тощо.

Так, на сьогодні пріоритетним завданням є розроблення й ухвалення низки нормативно-правових актів (доповнення чинних актів або визнання їх такими, що втратили чинність), які стосуються тимчасово окупованих територій, вжиття державою заходів щодо належного захисту прав вимушених переселенців (зокрема, нормативне забезпечення їх життєдіяльності на контрольованій владою території, компенсація втраченого майна, відновлення необхідних документів), захист прав та інтересів військовослужбовців, які боронять Україну, правове забезпечення нормального функціонування волонтерського руху³ тощо.

Відповідно до Плану законопроектної роботи Верховної Ради України на 2023 рік, затвердженого постановою Верховної Ради України від 7 лютого 2023 р. № 2910-IX⁴, питаннями, які потребують законодавчого врегулювання є, зокрема, питання безпеки людини

¹ Концепція Закону України «Про правотворчу діяльність», підготовлена фахівцями Київського регіонального центру Національної академії правових наук України. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=72355 (дата звернення: 08.05.2023).

² Про правотворчу діяльність : Закон України від 24 серп. 2023 р. № 3354-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3354-20> (дата звернення: 28.08.2023).

³ Музика Л. А. Концепція цивільно-правової політики України : монографія. Київ : Вид. Паливода А. В., 2020. С. 486, 487.

⁴ План законопроектної роботи Верховної Ради України на 2023 рік : затв. постановою Верхов. Ради України від 7 лют. 2023 р. № 2910-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2910-20> (дата звернення: 08.05.2023).

та держави, аграрної та земельної політики, стимулювання інноваційної діяльності, визначення спеціальних механізмів державної підтримки сфери сільського господарства в умовах воєнного стану, усунення невідповідностей законодавству Європейського Союзу та вдосконалення чинного законодавства у сфері безпечності та якості харчових продуктів, підтримки та розвитку туристичної галузі України з метою забезпечення виконання рекомендацій Всесвітньої туристичної організації UNWTO та імплементації положень директив і регламентів Європейського Союзу в цій сфері, визначення засад державної антикорупційної політики, проведення реформи законодавства про захист економічної конкуренції та у зв'язку із цим удосконалення діяльності Антимонопольного комітету України, імплементації законодавства Європейського Союзу у сфері електронної ідентифікації, наближення національного законодавства про захист прав споживачів до законодавства Європейського Союзу та гармонізації системи захисту прав споживачів в Україні з принципами, підходами та практиками ЄС, приведення положень актів цивільного, цивільного процесуального, господарського процесуального права і законодавства у сфері інтелектуальної власності у відповідність із зобов'язаннями щодо захисту прав інтелектуальної власності, взятими Україною згідно з Угодою про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони, адаптації законодавства України до положень права Європейського Союзу та впровадження в Україні моделі ефективного саморегулювання господарської та професійної діяльності, створення можливостей для здійснення закупівель для відновлення України у післявоєнний період та адаптації законодавства України до положень права Європейського Союзу, виконання міжнародно-правових зобов'язань України у сфері європейської інтеграції, забезпечення повної імплементації в законодавство України актів ЄС, що регулюють діяльність інвестиційних фондів, тощо.

У даному контексті слід зазначити, що до правових засобів нормотворчості в контексті виконання Угоди про асоціацію між Україною і Європейським Союзом та інтеграції України до ЄС належать: правові засоби адаптації національного законодавства до права ЄС; правові засоби гармонізації національної юридичної практики з правом і юридичною практикою ЄС; правові засоби імплементації міжнародних і європейських угод, а також нормативних актів Європейського Союзу (резолуцій, регламентів, рішень) у національне законодавство та юридичну практику¹.

¹ Удовика Л., Ганзенко О. Правові засоби правотворчості в контексті інтеграції України в ЄС. *Підприємництво, господарство і право*. 2017. № 10. С. 203.

Суб'єкти правотворчої діяльності з метою створення єдиної та узгодженої системи нормативно-правових актів, удосконалення процесу їх підготовки та визначення головних напрямів правотворчої діяльності застосовують перспективне й поточне планування¹. Наявність плану дає змогу залучитися до законотворчого процесу всім зацікавленим суб'єктам, які мають змогу висувати свої пропозиції та зауваження до вже розроблених проєктів нормативно-правових актів або пропонувати альтернативні проєкти, що можуть бути використані при розробленні, обговоренні проєкту закону.

Поточні плани (програми), як правило, складаються і затверджуються суб'єктом нормотворення на строк до 1 року й містять визначення видів і назв актів, головних етапів і термінів їх підготовки, а також органів, відповідальних за розробку проєктів нормативних актів. Перспективні програми правотворчої діяльності складаються і затверджуються суб'єктом нормотворення зазвичай на строк понад рік, визначають напрями розвитку правового регулювання суспільних відносин, заходи з кодифікації та систематизації нормативно-правових актів. При цьому плани не виключають можливості підготовки і прийняття нормативно-правових актів, що до них не увійшли².

Так, відповідно до ст. 24 Закону України «Про правотворчу діяльність»³ планування правотворчої діяльності має здійснюватися шляхом прийняття документів поточного планування (строком до 1 року) та перспективного планування (строком понад 1 рік). Зокрема, з метою забезпечення поточного планування законотворчої діяльності Верховна Рада України щороку в січні, наприкінці чергової сесії, має затверджувати план законопроектної роботи Верховної Ради України на рік, що включає період двох наступних чергових сесій та формується в порядку, визначеному Регламентом Верховної Ради України (ч. 1 ст. 25 Закону України «Про правотворчу діяльність»)⁴.

У свою чергу, перспективне планування правотворчої діяльності з розроблення проєктів законів має забезпечуватися шляхом схвалення Програми діяльності Кабінету Міністрів України, розроблення та прийняття інших планів і програм перспективного розвитку законодавства України. При цьому невід'ємною частиною Програми ді-

¹ Шаган О. В. Система принципів нормотворчості. *Науково-інформаційний вісник*. 2014. №9. С. 67.

² Дзера О. В., Міловська Н. В. Планування правотворчої діяльності як важливий етап її ефективної організації. *Право України*. 2021. №12. С. 76.

³ Про правотворчу діяльність : Закон України від 24 серп. 2023 р. №3354-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3354-20> (дата звернення: 28.08.2023).

⁴ Там само.

яльності Кабінету Міністрів України є орієнтовний перелік проєктів законів, які мають бути розроблені на її виконання (ч. 2, 3 ст. 25 Закону України «Про правотворчу діяльність»¹).

Порядок планування правотворчої діяльності, відповідно до Закону України «Про правотворчу діяльність»², має визначатися суб'єктами правотворчої діяльності, які розробляють і приймають відповідні акти, з урахуванням особливостей, установлених Конституцією та законами України. У даному контексті для належної організації планування законотворчої діяльності вбачається доречним створення, зокрема, Координаційної ради з планування при Верховній Раді України як головному законодавчому органі країни та координаторі законотворчої діяльності на всіх стадіях цього процесу. До складу такої ради повинні входити представники суб'єктів законодавчої ініціативи, органів правозастосування, громадських об'єднань, а також науковці.

Отже, важливим правилом правотворчої юридичної техніки є планування правотворчої діяльності. Плани у підготовці та прийнятті нормативно-правових актів допомагають побудувати правотворчу діяльність найбільш раціонально, уникнути поспішності, неузгодженості, дублювання. Разом із тим у процесі планування правотворчої роботи необхідно дотримуватися таких вимог: безперервності правотворчого процесу; обґрунтованості, своєчасності та доцільності розроблення і прийняття нормативно-правових актів; пріоритетності нормативно-правових актів, виходячи з першочергових потреб держави і суспільства; урахування концепції соціально-економічного розвитку країни на довгу перспективу; уникнення зайвих витрат; достатності фінансового або організаційного забезпечення; системності нормативно-правових актів, їх узгодженості та взаємодії³.

Основними формами документів при плануванні є програми, проєкти та плани. Планування правотворчої діяльності потребує активної позиції тих, хто професійно займається і відповідає за розвиток нормотворчості в органах державної влади, яка полягає в постійному моніторингу стану правового забезпечення та ситуації у певній сфері діяльності, періодичному перегляді чинних нормативно-правових актів та ініціюванні змін або оновлення тих із них, що вже не спрацьовують і навіть гальмують подальший розвиток.

¹ Про правотворчу діяльність : Закон України від 24 серп. 2023 р. №3354-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3354-20> (дата звернення: 28.08.2023).

² Там само.

³ Міловська Н. В. Особливості планування та прогнозування правотворчої діяльності. *Правотворчість в Україні: перспективи законодавчого врегулювання* : зб. наук. пр. / за заг. ред. О. О. Кота, А. Б. Гриняка, Н. В. Міловської. Одеса : Гельветика, 2022. С. 79.

Як правило, закони з метою їх ефективної реалізації потребують розробки низки вторинних нормативно-правових актів. Тому в сучасній практиці державного управління велике значення має комплексний план нормотворчості, який включає план-графік розроблення не тільки законів, а й підзаконних нормативно-правових актів із ретельно визначеними механізмами. Подібний план-графік є необхідним для того, щоб міністерства й інші органи могли розробити власну робочу програму нормотворчості, визначили детальні графіки розроблення та розподілили ресурси, які їм будуть потрібні для успішного завершення підготовки нормативно-правових актів у визначені строки¹. При цьому перспективними напрямками впровадження сучасних інформаційних технологій у згаданий процес є створення баз даних програм і складання планів-графіків нормотворчості центральних органів виконавчої влади з вільним взаємним доступом до них.

Основою планування правотворчості є конкретні пропозиції міністерств та інших центральних органів державної влади. На стадії підготовки таких пропозицій необхідним є:

- організація підготовки й аналіз пропозицій основних структурних підрозділів, які відповідають за певні напрями діяльності, та відбір серед них найбільш суттєвих за умови їх достатнього обґрунтування;
- виділення нормотворчих заходів у програмах і проєктах державного, регіонального або галузевого рівня (у тому числі тих, що мають бути розглянуті і прийняті в поточному році);
- на підставі аналізу всіх можливих пропозицій (у тому числі щодо оновлення нормативно-правових актів та їх експертизи) розроблення галузевого плану нормотворчості на вказаний період із зазначенням у ньому заходів, очікуваних результатів після їх упровадження, строків підготовки, організацій-виконавців та організацій-співвиконавців, потреб у фінансуванні та можливих джерел фінансування (крім держбюджету). При цьому для виключення можливого дублювання або протиставлення пропозицій різних органів, які здійснюють управління за певними напрямками або видами діяльності, процедурами планування мають бути передбачені збирання та обробка всіх пропозицій урядом, а також доопрацювання зведених планів усіма зацікавленими органами державної влади із залученням експертів².

¹ Шуберт Е. С. Принципи підзаконної правотворчості в Україні. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2020. №4. С. 171.

² Богачова О. В. Законотворення: теоретико-прикладні аспекти : монографія. Кам'янець-Подільський : Рута, 2012. С. 192.

Зазначене свідчить про важливе значення планування правотворчої діяльності. Розроблення програмних документів на середньостроковий та довгостроковий періоди, у яких відповідно до соціально-економічних і суспільно-політичних процесів, що відбуваються в державі, з урахуванням впливу зовнішньоекономічних та інших факторів і очікуваних тенденцій визначаються цілі та пріоритети соціально-економічного розвитку й заходи, необхідні для їх досягнення, сприяє повноті та системності правового регулювання відповідних сфер суспільного життя.

З урахуванням євроінтеграційних процесів в Україні важливого значення набуває іноземний досвід планування та прогнозування правотворчої діяльності. Питанню планування правотворчої діяльності приділяється велика увага в розвинених країнах світу. Вважається, що за звичайних умов нормативно-правовий акт має виходити з процесу спланованого та узгодженого таким чином, щоб мати достатньо часу на підготовку, консультації та його розгляд. Так, у більшості країн посилення ролі уряду в нормопроектній діяльності зіграло важливу роль у підвищенні планомірності розвитку законодавства, оскільки планування є однією з основних функцій державного управління та невід'ємною частиною діяльності органів виконавчої влади, у тому числі з розроблення законопроектів¹. Зокрема, у Великій Британії уряд є найважливішим центром планування законотворчої діяльності. Функціями визначення урядових законодавчих пріоритетів, складання, моніторингу і зміни законодавчої програми протягом парламентської сесії наділений спеціальний підрозділ при Кабінеті міністрів – Комітет Кабінету із законодавчої програми на чолі з Лідером Палати громад². При цьому законодавча програма уряду Великої Британії ґрунтується на доповіді Правової комісії при Парламенті, яка визначає стратегічні напрями довгострокового планування, проводячи комплексні дослідження модернізації та вдосконалення законодавства³.

У свою чергу в Німеччині урядова програма з основними намірами у сфері законотворення, підготовлена партією – переможницею виборів, стає основним джерелом законодавчих ініціатив на 4 роки. Федеральний канцлер як глава виконавчої влади визначає пріори-

¹ Планування як констатуючий фактор законотворення. Шляхи вдосконалення в контексті рецепції зарубіжного досвіду. URL: <http://lawdrafting.org/planning/> (дата звернення: 08.05.2023).

² Farrar J. Law Reform and the Law Commission. London : Sweet & Maxwell, 2003. P. 42.

³ Царьков И. И. Развитие правопонимания в европейской традиции права. СПб. : Юрид. центр Пресс, 2006. С. 106.

тетні принципи, на основі яких відбувається відбір законодавчих ініціатив міністерств шляхом їх узгодження з політичним курсом. Ця робота забезпечується Відомством Федерального канцлера (Bundeskanzleramt), консультативним державним органом при Федеральному канцлері.

У цілому пріоритетність уряду у плануванні властива як країнам англосаксонської правової сім'ї (Великій Британії, Канаді, Австралії, Новій Зеландії), де законодавча програма уряду оголошується в парламенті монархом чи його представниками і визначає законодавчі пріоритети на кожен парламентську сесію, так і країнам романо-германської правової сім'ї (Франції, ФРН, Австрії тощо)¹.

На відміну від зазначених країн, в Італії представник уряду бере участь у формуванні програми, календаря і порядку денного палат парламенту, але головну роль при визначенні пріоритетів програми законотворчої діяльності відіграють основні парламентські групи. Разом із цим важливі повноваження у сфері координації законопроектних планів міністерств в Італії покладені на Центральне бюро з координації законодавчих ініціатив і нормотворчої діяльності Загального секретаріату Президії Ради міністрів². У США планування здійснюється Президентом у регулярних посланнях Конгресу на початку кожної сесії³.

Корисним у сфері планування правотворчої діяльності може бути й досвід Данії, де план містить досить докладну інформацію про майбутні закони, що й зумовлює їх доступність, виконуваність, обґрунтованість і кращу організацію законопроектних робіт, а також досвід Швейцарії, де планування на строк повноважень парламенту (4 роки) складається з двох компонентів – визначення основних напрямів урядової політики та фінансового планування. В «Основних напрямках політики» викладаються політичні пріоритети й найважливіші цілі на строк повноважень парламенту нового скликання, визначаються заходи для їх реалізації («предметне планування»), зазначаються проекти, заплановані до прийняття протягом строку повноважень парламенту нового скликання, або середньостроковий план законодавчої

¹ Планування як констатуючий фактор законотворення. Шляхи вдосконалення в контексті реценції зарубіжного досвіду. URL: <http://lawdrafting.org/planing/> (дата звернення: 08.05.2023).

² Царьков И. И. Развитие правопонимания в европейской традиции права. СПб. : Юрид. центр Пресс, 2006. С. 110.

³ Подоляка А. М. Зарубіжний досвід перспективного планування законодавчої діяльності парламенту. *Планування законодавчої діяльності парламенту* : матеріали міжнар. наук.-практ. конф. (м. Київ, 22 черв. 2010 р.). Київ : Ін-т законодавства Верхов. Ради України, 2011. С. 49.

діяльності, розроблений на основі встановлених пріоритетів. Фінансове (бюджетне) планування встановлює фінансове забезпечення реалізації політичних і законодавчих пріоритетів. Предметні та фінансові плани узгоджуються за змістом і в часі, тому вже на етапі планування законопроектних робіт здійснюється контроль за фінансовою забезпеченістю законопроектів¹.

Таким чином, планування правотворчої діяльності може розглядатися як нормативно врегульована скоординована діяльність державних органів, що базується на результатах прогнозів і моніторингу й містить взаємопов'язані та взаємозумовлені компоненти². У такій якості планування нормотворчої діяльності: дає можливість раціонально вибудувати систему нормативно-правових актів за рахунок пріоритетної підготовки та розгляду базових, системоутворювальних проектів; допомагає оптимально організувати підготовку нормативно-правових актів, скоординувати цю діяльність, усунути її дублювання, посилити контроль за якістю та термінами підготовки, уникнути стихійності та безсистемності правотворчої діяльності, підвищити дисциплінованість виконавців³; забезпечує широкомасштабні роботи з оновлення та систематизації законодавства, заповнення прогалин у законодавчому регулюванні, ліквідацію множинності законів, скасування застарілих норм.

З метою підвищення ефективності планування правотворчої діяльності, якості нормативно-правових актів та їх змістової обґрунтованості Закон України «Про правотворчу діяльність» (ст. 22) передбачає запровадження механізмів юридичного прогнозування, тобто передбачення підстав і критеріїв вибору оптимальних правових рішень і оцінки їх наслідків. Ця прогностична діяльність ґрунтується на науково-технічних і соціально-економічних прогнозах державного й суспільного розвитку.

При юридичному прогнозуванні відображаються тенденції розвитку сучасної правової системи, соціальні потреби, публічні інтереси та суспільні відносини, що потребують врегулювання шляхом правотворчої діяльності, перспективні форми і методи правового регулювання суспільних відносин, системність розробки і прийняття нормативно-правових актів, оцінка впливу запропонованого правового регулювання

¹ Планування як констатуючий фактор законотворення. Шляхи вдосконалення в контексті рецепції зарубіжного досвіду. URL: <http://lawdrafting.org/planing/> (дата звернення: 08.05.2023).

² Ковальський В. С., Козінцев І. П. Правотворчість: теоретичні та логічні засади. Київ : Юрінком Інтер, 2005. С. 38.

³ Риндюк В. І. Нормотворча діяльність : навч.-метод. посіб. Київ : КНЕУ, 2009. С. 32.

на суспільні відносини (ч. 3 ст. 22 Закону України «Про правотворчу діяльність»)¹.

Здатність прогнозувати можливі зміни в правовій сфері, виявляючи тенденції та закономірності розвитку й функціонування правової системи суспільства, забезпечується, зокрема, юридичною практикою. Юридична практика надає об'єктивну інформацію про різні сторони правової дійсності. Ці відомості дозволяють підвищити якість і ефективність регулювання суспільних відносин, забезпечують динамізм права. Прогнозування, здійснюване практикою, становить теоретичний процес із вирішення практичних завдань передбачення в правовій сфері. На основі передбачення можливих змін у правовій сфері й аналізу процесів, що відбуваються в ній, реалізуючи свої можливості зіставляти загальносоціальні і юридичні закономірності розвитку й функціонування правової системи суспільства, а також відслідковувати їх прояв у навколишній дійсності, юридична практика робить висновки про тенденції та перспективи розвитку правових явищ².

З метою забезпечення відкритості, гласності, професійності в процесі прогнозування та планування до нього мають залучатися експерти (фахівці) Національної академії наук України, профільних наукових установ, вищих навчальних закладів тощо. Так, відповідно до ч. 2 ст. 22 Закону України «Про правотворчу діяльність» юридичне прогнозування може здійснюватися суб'єктами правотворчої діяльності на підставі рекомендацій суб'єктів наукової, науково-технічної діяльності, суб'єктів забезпечення правотворчої діяльності. Однак у даному контексті, у зв'язку з невизначеністю питання правових наслідків юридичного прогнозування для правотворчої діяльності, вбачається доцільним закріплення на законодавчому рівні відповідних правових наслідків прогностичної діяльності для правотворчості.

Задля реалізації принципу наукового забезпечення правотворчої діяльності Закон України «Про правотворчу діяльність» передбачає підготовку Наукової концепції розвитку законодавства України, документа рекомендаційного характеру, в якому на теоретико-емпіричній основі здійснюється системне передбачення розвитку законодавства України, його окремих галузей, сфер і напрямів (ч. 4 ст. 22 Закону). Розробка Наукової концепції розвитку законодавства України, згідно з ч. 4 ст. 22 Закону України «Про правотворчу діяльність»³, здійснюється 1 раз на 5 років Національною академією наук України.

¹ Про правотворчу діяльність : Закон України від 24 серп. 2023 р. №3354-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3354-20> (дата звернення: 28.08.2023).

² Формування і розвиток правотворчості в умовах трансформації суспільства : монографія / за ред. В. П. Плавича. Одеса : Фенікс, 2018. С. 109.

³ Про правотворчу діяльність : Закон України від 24 серп. 2023 р. №3354-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3354-20> (дата звернення: 28.08.2023).

Водночас із метою забезпечення системного підходу до впорядкування поточного законодавства передбачається розробка концепцій і окремих нормативно-правових актів, що включають: аналіз поточного стану правового регулювання відповідних суспільних відносин із зазначенням недоліків, прогалин, суперечностей, застарілих норм тощо; обґрунтування механізму вирішення наявної проблеми, визначення кола питань, які підлягають врегулюванню в цьому нормативно-правовому акті, його структури тощо; визначення мети проєкту нормативно-правового акта, предмета правового регулювання; визначення орієнтовної структури проєкту нормативно-правового акта; здійснення оцінювання відповідності запропонованого правового регулювання міжнародно-правовим зобов'язанням України; визначення організаційних заходів щодо підготовки проєкту нормативно-правового акта і його реалізації після прийняття (видання).

Розробка нормативно-правового акта на підставі концепції відображає принциповий підхід до регулювання суспільних відносин, мету і завдання правового регулювання, нові права й обов'язки учасників правовідносин, а також передбачувані соціально-економічні та інші наслідки його реалізації в разі прийняття нормативно-правового акта¹. У цьому сенсі є корисним спостереження за нормотворчим процесом в інших країнах, у яких вважається, що якість їх законодавства значною мірою може бути вдосконалена, якщо деякі питання братимуться до уваги на стадії розроблення наукової концепції законів. Так, в англосаксонській традиції підготовка законів відокремлена від розроблення наукової концепції закону, що стосується здебільшого проєктів законів, які готує уряд. У континентальній Європі підготовкою законів займаються, як правило, адміністратори уповноважених міністерств, які досить часто відповідають за розроблення концепції в галузі, що аналізується².

Концепція нормативно-правового акта – це його задум, основна ідея, яку треба чітко уявляти і сформулювати перед тим, як приступити до розробки тексту нормативного акта, вона має базуватися на наукових досягненнях, що спираються на практику³. Концепція нормативно-правового акта підвищує рівень і ефективність правотворчої діяльності, робить її впорядкованою, дозволяє вписати новий

¹ Богачова О. В. Теоретико-правові засади та практика законотворення : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.01. Київ, 2013. С. 158.

² Планування як констатуючий фактор законотворення. Шляхи вдосконалення в контексті рецепції зарубіжного досвіду. URL: <http://lawdrafting.org/planing/> (дата звернення: 08.05.2023).

³ Федоренко Г. О. Теорія держави і права : навч.-метод. посіб. Київ : КНЕУ, 2006. С. 43.

нормативний акт у систему законодавства і не порушувати баланс у правовій системі, допомагає втілити на практиці досягнення юридичної науки і додати їм прикладний характер, а також може служити основою для подальшого тлумачення закону. Водночас на наступних стадіях правотворчої діяльності, з метою підвищення якості нормативно-правових актів, їх узгодженості та системності, вбачається доцільним здійснювати прийняття нормативно-правових актів лише після отримання наукових висновків, підготовлених провідними правознавцями.

Забезпечення реалізації положень проєкту Закону України «Про правотворчу діяльність» у контексті належного планування правотворчої діяльності передбачається шляхом внесення змін до Регламенту Верховної Ради України, затвердженого Законом України «Про Регламент Верховної Ради України», а також Закону України «Про комітети Верховної Ради України». Так, зокрема, у ст. 19¹ Регламенту Верховної Ради України¹ передбачається, що Верховної Ради України щороку в січні, наприкінці чергової сесії, за поданням Голови Верховної Ради України затверджує план законопроектної роботи Верховної Ради на поточний рік, що включає період двох наступних чергових сесій. У свою чергу Кабінет Міністрів України щороку до 1 листопада подає до Верховної Ради України пропозиції щодо питань, які потребуватимуть законодавчого врегулювання протягом наступного року з урахуванням Програми діяльності Кабінету Міністрів України.

До плану законопроектної роботи Верховної Ради України включаються питання, які потребуватимуть законодавчого врегулювання, з обґрунтуванням необхідності розробки законопроекту, його цілей, завдань і основних положень, із зазначенням орієнтовної назви та строку подання законопроекту, суб'єкта, відповідального за його розробку. Перелік питань у плані законопроектної роботи Верховної Ради України має викладатися в порядку пріоритетності їх внесення та розгляду. При цьому зміни до затвердженого плану можуть вноситися не раніше ніж через 2 місяці після його затвердження та не пізніше ніж за 2 місяці до закінчення відповідного року. Такі зміни можуть бути ініційовані Кабінетом Міністрів України, комітетами та затверджуються Верховною Радою України шляхом внесення змін до відповідної постанови про затвердження плану законопроектної роботи Верховної Ради на відповідний рік.

¹ Про Регламент Верховної Ради України : Закон України від 10 лют. 2010 р. №1861-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1861-17> (дата звернення: 08.05.2023).

Отже, на законодавчому рівні вперше, з огляду на те, що правотворчий процес в Україні має часто непередбачуваний і хаотичний характер, Законом України «Про правотворчу діяльність» закріплені основні засади планування правотворчої діяльності.

Актуальність планового підходу до організації правотворчої діяльності в Україні пояснюється як надмірними темпами формування нормативно-правової бази, так і нерегульованістю правил і порядку реалізації правотворчої ініціативи і вимагає створення цілісної системи унормованого, комплексного та скоординованого планування правотворчості, що має здійснюватися відповідно до визначених програмними правовими актами та міжнародно-правовими зобов'язаннями України напрямків, пріоритетів та цілей, на основі результатів правового моніторингу, юридичного прогнозування та з урахуванням Наукової концепції розвитку законодавства України.

Безумовно, основні напрямки і пріоритети правотворчості диктуються сучасними умовами й об'єктивними потребами забезпечення євроінтеграційного вектора розвитку України та реалізації її національних інтересів, адаптації вітчизняного законодавства до законодавства Європейського Союзу, що зумовлено наданням Україні на підставі рішення Європейської Ради від 23 червня 2022 р. статусу кандидата в члени Європейського Союзу. Результатом відповідної адаптації має стати забезпечення верховенства права та правового характеру законодавства, важливою передумовою прийняття якого повинне бути планування правотворчої діяльності, що дозволить своєчасно й ефективно вирішувати завдання щодо заповнення прогалин у правовому регулюванні, скасування застарілих норм, створення системи нормативно-правових актів, які за своїм змістом і юридико-технічним рівнем відповідають загальноновизнаним європейським та світовим стандартам і спроможні забезпечити належний рівень дотримання та охорони прав і свобод людини та громадянина.

3.6. ІНСТИТУЦІЙНИЙ ДИЗАЙН КОНСТИТУЦІЙНОЇ ЮСТИЦІЇ: КЛЮЧОВІ НАПРЯМИ ІМПЛЕМЕНТАЦІЇ ЄВРОПЕЙСЬКИХ СТАНДАРТИВ*

I. Вступна частина. Чому інституційний дизайн конституційної юстиції має значення?

Від часу створення в Україні Конституційного Суду (далі в цьому підрозділі – КСУ, Суд) минуло вже понад 26 років (18 жовтня 1996 р. склали присягу 16 суддів КСУ, призначених на підставі Закону України «Про Конституційний Суд України»¹, ухваленого за 2 дні до того; 17 квітня 1997 р. відбулося перше пленарне засідання Суду; перше ж рішення КСУ прийняв 13 травня 1997 р.²). Упродовж усього цього часу дискусії з приводу того, чи вірну модель конституційної юстиції³ обрав конституцієдавець, практично не припинялися. Інтенсивність цих дискусій, щоправда, була прямо пропорційною «невдачам» КСУ й, відповідно, обернено пропорційною його успіхам. Під згаданими «невдачами» ми розуміємо низку рішень органу конституційної юстиції, якими він суттєво підірвав свій авторитет, а також невисокі (порівняно з конституційними судами інших конституційних демократій) кількісні показники його діяльності⁴.

Критика стосовно показників діяльності КСУ особливо загострилася після конституційної реформи 2016 р., в результаті якої були змінені статус і повноваження Суду (зокрема, його було виведено із судової влади та водночас надано йому важливу функцію захисту людських прав через розгляд конституційних скарг); з метою оптимізації здійснення цих повноважень було вдосконалено структуру Суду (у його

* Матеріал базується на спільному звіті за результатами оцінки функціонування Конституційного Суду України «Конституційна юстиція в Україні: ключові проблеми і шляхи вдосконалення», підготовленому на замовлення Програми USAID «Справедливість для всіх» (№ REQ-121-21-000006).

¹ Про Конституційний Суд України : Закон України від 16 жовт. 1996 р. № 422/96-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/422/96-вр>.

² Рішення Конституційного Суду України у справі щодо несумісності депутатського мандата від 13 трав. 1997 р. № 1-зп. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v001p710-97>.

³ Rosenfeld M. Constitutional adjudication in Europe and the United States: paradoxes and contrasts. *European and US Constitutionalism* / G. Nolte (Ed.). Cambridge : Cambridge University Press, 2005. P. 197–238. DOI: <https://doi.org/10.1017/S09780511493904.014>.

⁴ Для порівняння. Федеральним Конституційним Судом ФРН щороку виносяться більше 5000 рішень. Їх колеги з Чехії за 2021 р. ухвалили 219 рішень. На що слід звернути додаткову увагу, так це те, що в середньому провадження з кожної справи тривало 85 днів (і цей показник значно покращився порівняно із середнім у 150 днів за останні 15 років) (https://www.usoud.cz/fileadmin/user_upload/ustavni_soud_www/Rocenky/Constitutional_Court_Yearbook_2021.pdf).

складі було створено два Сенати); змінено підходи до фінансування діяльності КСУ, що призвело до його суттєвого збільшення, а також до вирішення питань дисциплінарної відповідальності суддів КСУ, що мало б підвищити їх незалежність. У сукупності всі ці нововведення мали створити передумови для посилення інституційної спроможності КСУ, імплементації європейських стандартів незалежності та політичної нейтральності органу конституційної юстиції.

Та чи дійсно проведена реформа (яка, окрім конституційних змін, охопила також і прийняття нових закону про КСУ й Регламенту КСУ) дала поштовх до відкриття нової сторінки в діяльності органу конституційної юстиції? Чи став він спроможним, як незалежна від гілок державної влади та політично нейтральна інституція, ефективно виконувати свої функції охоронця конституції, конституційних цінностей та забезпечити функціонування держави в межах вимог конституційної демократії¹? У пошуку відповідей на ці питання ми проаналізуємо інституційний дизайн конституційної юстиції в Україні з точки зору його кореляції з європейськими стандартами, сконцентрувавши свою увагу на двох ключових, на нашу думку, його складових – порядку формування та гарантіях незалежності конституційного суду.

II. Окремі зауваги щодо кореляції конституційної юстиції в Україні з головними параметрами кельзенівської моделі

Передусім варто наголосити на тому, що конституційна юстиція в Україні функціонує в рамках ключових параметрів кельзенівської моделі. На Європейському континенті загалом конституційна юстиція була запроваджена значно пізніше, аніж у Сполучених Штатах Америки², – лише на початку XX століття, хоча ідея охорони конституції була висунута Жозе Емануелем Сійєсом ще в 1795 р. Причому, на відміну від США, у континентальній Європі відразу ж прослідковувалась прихильність до ідеї функціонування спеціалізованого органу консти-

¹ Dieter G. Constitutional Adjudication and Democracy. *Constitutionalism: Past, Present, and Future* (Oxford, 2016; online edn, Oxford Academic, 20 Oct. 2016). DOI: <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780198766124.003.0010>.

² Загальновідомо, що батьки-засновники Американської Конституції стверджували, що верховенство Конституції втратить силу, якщо законодавчі норми, що їй суперечать, не буде проголошено недійсними (Hamilton A. Federalist No. 78: The Judiciary Department. *The Federalist* / Hamilton A., Jay J., Madison J. ; ed. Cooke J. E. Middletown, CT : Wesleyan University Press, 1961. URL: <https://guides.loc.gov/federalist-papers/full-text#TheFederalistPapers-78>). Згодом ця ідея була втілена у відомому рішенні Верховного Суду США у справі *Marbury v. Madison* (U. S. Supreme Court. *Marbury v. Madison*, 5 U. S. 1 Cranch 137 (1803). URL: <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/5/137/case.html>). Фактично це був перший приклад реалізації ідеї конституційного контролю (judicial review) в умовах конституційної демократії та водночас перший крок до запровадження *американської моделі* конституційного контролю.

туційного контролю. Тож упродовж XX століття у переважній більшості європейських держав були створені конституційні суди¹, на які було покладено функцію конституційної юстиції.

Обґрунтовуючи потребу створення окремого, спеціалізованого органу конституційної юстиції, ідеолог цієї моделі Ганс Кельзен виходив із того, що головним джерелом права в континентальній Європі є нормативні акти (закони й акти органів виконавчої влади), на відміну від країн англо-саксонського світу, де важливе значення має судовий прецедент. Тож для забезпечення чіткої ієрархії нормативних актів, на чолі якої перебуває конституція, потрібна окрема інституція. Більше того, діяльність щодо визнання законів неконституційними, на його погляд, за своєю природою є ближчою до законотворення (конституційний суд, таким чином, є негативним законодавцем), аніж до правосуддя². Саме така централізована модель із спеціалізованим органом конституційної юстиції, який уповноважений на здійснення абстрактного (безвідносно обставин конкретної справи) контролю, є поширеною серед переважної більшості країн континентальної Європи.

Існування спеціалізованого органу конституційного контролю суттєво впливає і на систему поділу влади. Тому, розглядаючи проблеми функціонування органу конституційної юстиції в рамках кельзенівської моделі, варто брати до уваги й особливості моделі поділу державної влади загалом. Тут варто зауважити, що країнам континентальної Європи притаманний гнучкий його варіант³ (на відміну від жорсткого в США). Більше того, європейські держави є країнами парламентської демократії⁴, переважна більшість яких мають парламентські форми правління. Навіть змішані республіки тут більше тяжіють до парламентських форм (Польща, Румунія), за винятком хіба Франції, що має гнучку політично залежну форму змішаної республіки, яка набуває рис то парламентсько-президентської, то пре-

¹ Виняток становлять такі країни: Швейцарія, Норвегія, Фінляндія, Ісландія, Данія, Швеція, Естонія, Нідерланди. Дет. про це див.: Бориславська О. М. Європейська модель конституціоналізму: системно-аксіологічний аналіз : монографія. Харків : Право, 2018. С. 192–210.

² Kelsen H. Judicial Review of Legislation: A Comparative Study of the Austrian and the American Constitution. *The Journal of Politics*. 1942. Vol. 4, Issue 2. P. 187.

³ Barber N. W. The Separation of Powers. *The Principles of Constitutionalism* (Oxford, 2018; online edn, Oxford Academic, 20 Sept. 2018). DOI: <https://doi.org/10.1093/oso/9780198808145.003.0003>.

⁴ Parliamentary Democracy: Promise and Problems. *Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies* / K. Strom, W. C. Müller, T. Bergman (Eds.). (Comparative Politics) (Oxford, 2003; online edn, Oxford Academic, 20 Jan. 2005). DOI: <https://doi.org/10.1093/019829784X.003.0001>.

зидентсько-парламентської залежно від спільної чи відмінної політичної приналежності президента й парламентської більшості¹.

За таких умов конституційні суди, окрім визнання правових актів неконституційними й офіційного тлумачення конституцій, виконують також інші функції, які переважно спрямовані на забезпечення балансу в системі поділу державної влади. Це, зокрема, вирішення конституційних конфліктів між вищими органами держави (Італія, Іспанія, ФРН, Франція), між територіальними одиницями (Іспанія, ФРН), контроль за конституційністю діяльності політичних партій (ФРН), судові процеси проти вищих посадових осіб (Італія, Австрія), контроль за виборчим процесом (Австрія, Франція, ФРН) та проведенням референдумів (Італія, Австрія) тощо.

В Україні кельзенівська модель конституційного контролю була обрана задовго до прийняття Конституції України 1996 р. Уперше створення КСУ, який мав замінити існуючий на той час Комітет конституційного нагляду, було передбачено Законом УРСР від 24 жовтня 1990 р. «Про зміни і доповнення Конституції (Основного Закону УРСР)»², що був прийнятий після проголошення державного суверенітету України. У червні 1992 р., вже після проголошення державної незалежності, Верховна Рада України прийняла Закон України «Про Конституційний Суд України» та розпочала процес формування його персонального складу, призначивши, щоправда, лише Голову Конституційного Суду України – Леоніда Петровича Юзькова (було обрано ще кілька суддів, однак рішення лічильної комісії не затвердили), відтак суд так і не зміг запрацювати. Повноцінно створити КСУ, сформувати персональний склад і запустити його роботу вдалося лише в 1997 р.

Цей короткий екскурс в історію дозволяє побачити прихильність українського законодавця, а згодом і конституцієдавця, до кельзенівської моделі конституційної юстиції. Видається, що до початку повноцінного функціонування КСУ як у наукових, так і в політичних колах загалом існував консенсус щодо цієї моделі. Проте ідеї щодо ліквідації КСУ з'явилися, як тільки він почав проявляти себе активним гравцем у системі поділу державної влади. Політичні діячі й особи, що займали найвищі державні посади, час від часу вдавалися до публічного оголошення такої ідеї. Однак обрання конституцієдавцем саме кельзенівської моделі для побудови системи конституційного контролю в Україні видається не лише обґрунтованим, але й до певної міри закономірним.

¹ Барабаш Ю. Г. Президентська влада у змішаних республіках: окремі питання теорії та практики. *Право України*. 2014. № (8). С. 69, 70.

² Про зміни і доповнення Конституції (Основного Закону УРСР) : Закон УРСР від 24 жовт. 1990 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/404-12>.

Зрозуміло, що ключовими передумовами тут були належність до континентальної системи права, а також змішана республіканська форма правління. Важливим аргументом на користь цієї моделі також було тяжіння до поширених у континентальній Європі доктрин, зокрема, наявна з радянських часів прихильність до Кельзенівського позитивістського трактування системи джерел права як ієрархії на чолі з конституцією¹. Проте найважливішим чинником, як видається, слугував саме вибір форми правління. На час розробки проекту Конституції це була президентсько-парламентська модель із досить сильними повноваженнями глави держави, у тому числі – в системі виконавчої влади, у взаємовідносинах із законодавчою владою та, що найважливіше, з впливом на владу судову. За таких обставин украї необхідним був той орган державної влади, який зміг би виступати арбітром, попереджати та вирішувати конфлікти, що були неминучими за такого розподілу повноважень між вищими органами державної влади. Суди загальної юрисдикції були нездатними виконувати такі функції, адже сама судова гілка влади перебувала під впливом Президента України (зокрема, через повноваження щодо першого призначення суддів, можливість самостійно ліквідувати суди, через вплив на Вищу Раду юстиції тощо). Тож саме КСУ мав виконувати важливі функції із збалансування системи державної влади. Необхідністю виконання такої місії був зумовлений і визначений Конституцією спосіб формування персонального складу КСУ – по 6 суддів від Президента, парламенту та з'їзду суддів України, що згодом стане однією з причин недостатньої ефективності його роботи.

Після зміни форми правління на парламентсько-президентську (2004–2010 рр., з 2014 р. донині) притаманні змішаній моделі проблеми поділу влади не зникли. Та сама потенційна конфліктність², яка неодноразово проявлялася на практиці, засвідчила необхідність існування сильного й незалежного КСУ. Однак його позиції в низці таких ситуацій (зокрема, самоусунення від вирішення по суті справи щодо указу Президента України про розпуск парламенту у 2019 р.³) засвідчили існування серйозних проблем із його функціонуванням.

До таких передусім належать: самоусунення Суду від вирішення конфліктних ситуацій з посиланням на доктрини «політичного питан-

¹ Кельзен Г. Чисте правознавство. З дод.: Проблеми справедливості / пер. з нім. О. Мокровольського. Київ : Юніверс, 2004. С. 43.

² Барабаш Ю. Г. Державно-правовий конфлікт як категорія науки конституційного права. *Форум права*. 2008. № 2. С. 19. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/FP_index.htm_2008_2_5.

³ Рішення Конституційного Суду України від 20 черв. 2019 р. № 6-п/2019. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v006p710-19>.

ня», «суду права, а не суду фактів» тощо; ухвалення неоднозначних за змістом рішень із недостатньою аргументацією¹ для їх легітимації в суспільстві (зокрема щодо тлумачення положення «наступна чергова сесія Верховної Ради України, щодо антикорупційного законодавства тощо); зміна позицій Суду без жодного обґрунтування такої необхідності² (найчастіше в таких випадках КСУ просто не згадував про попередні рішення з протилежними позиціями); низькі, порівняно з конституційними судами інших країн конституційної демократії, показники діяльності КСУ (як кількісні, так і якісні). Стосовно останньої проблеми ми беремо до уваги передусім період до початку повномасштабного вторгнення росії, адже зрозуміло, що агресивна війна, яка триває з 2013 р. та поширилася на значну частину території України з лютого 2022 р., суттєво (негативно) вплинула на діяльність більшості органів публічної влади.

III. Європейські стандарти незалежності і політичної нейтральності та проблема формування органу конституційної юстиції в Україні

Вибір способу формування конституційного суду пов'язаний передусім із необхідністю забезпечення його політичної нейтральності та інституційної незалежності, що є визначальними європейськими стандартами конституційної юстиції. Так, акти тих органів державної влади, які переважно виступають суб'єктами формування конституційних судів, найчастіше є об'єктами здійснюваного органами конституційної юстиції конституційного контролю. Відтак спосіб формування конституційного суду повинен враховувати особливості форми правління, розподілу компетенції між вищими органами державної влади, у тому числі з точки зору їхніх можливостей потенційного політичного тиску на орган конституційної юстиції³.

Очевидно, з огляду на передбачену Конституцією України модель поділу державної влади український конституціодавець обрав змішану модель формування КСУ (по 6 суддів трьома суб'єктами призначення – Президентом, Верховною Радою та з'їздом суддів України). Подібна змішана модель (що передбачає формування органу конституційної юстиції водночас президентом, законодавчою та/чи виконав-

¹ Козюбра М. Теорія юридичної аргументації та її особливості в конституційному судочинстві. *Вісник Конституційного Суду України*. 2016. №6. С. 167–180.

² Загалом зміна позиції органу конституційної юрисдикції допустима, проте має вкладатися в низку параметрів, серед яких – обґрунтування її необхідності. Див, до прикладу: Burton S. J. The Conflict Between Stare Decisis and Overruling in Constitutional Adjudication. *Cardozo Law Review*. 2014. Vol. 35, Issue 5. P. 1687–1713. URL: <http://cardozolawreview.com/wp-content/uploads/2018/08/BURTON.35.5.pdf>

³ Boryslavska O., Granat M. Independence of Constitutional Justices: Stumbling Blocks in Ukraine and Poland. *Access to Justice in Eastern Europe*. 2021, Vol. 2, Issue 10. P. 8–24. DOI: <https://doi.org/10.33327/AJEE-18-4.2-a000057>.

чою та/чи судовою гілками влади) застосовується в таких європейських країнах, як Албанія, Болгарія, Італія, Молдова, Португалія, Румунія, Сербія. Іншими двома моделями формування конституційних судів у європейських країнах, є такі, за яких судді призначаються:

– главою держави (для якого це повноваження має церемоніальний характер), за поданням законодавчої, виконавчої чи судової гілки влади (Австрія, Бельгія, Іспанія, Мальта, Словаччина, Чехія);

– парламентом – Латвія, Литва, Ліхтенштейн, Македонія, Німеччина, Польща, Словенія, Угорщина, Хорватія, Чорногорія.

Проте питання – чи вдалося українському конституцієдавцю завдяки обраному способу формування КСУ досягти своєї мети (забезпечити рівновіддаленість Суду від найпотужніших центрів політичної влади і тим самим гарантувати йому інституційну незалежність) – залишається відкритим. Досвід функціонування органу конституційної юстиції охоплює як важливі й знакові його рішення, які позитивно вплинули на становлення України як конституційної демократії (зокрема, про офіційне тлумачення Конституції України, про функціонування української мови як державної тощо), так і низку таких, які сприймалися науковим середовищем як спроби всіляко догодити владі та засвідчили надмірну політизацію КСУ¹. Особливо насиченим на такі рішення видався період із кінця 2003 р.² по 2010 р.³ Хоча не менш «яскраві» приклади подібної практики були й пізніше, зокрема в 2016 р. (рішення від 15 березня 2016 р. № 1-рп/2016 р. у справі про «наступну чергову сесію»⁴). Така практика засвідчила існування системних проблем у гарантуванні політичної неупередженості органу конституційної юстиції. Зрозуміло, що застосований спосіб формування КСУ є лише одним із засобів у системі гарантій його інституційної незалежності⁵, однак достатньо вагомим для того, аби суттєво впливати на результат.

¹ Вовк Д., Барабаш Ю. «Судді мають політичне чуття». Юриспруденція Конституційного Суду України у політично чутливих справах. *Ideology and Politics Journal*. 2021. № 2 (18). Р. 313–335. DOI: <https://doi.org/10.36169/2227-6068.2021.02.00014>.

² Рішення Конституційного Суду України у справі щодо строків перебування на посту Президента України від 25 груд. 2003 р. № 22-рп/2003. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v022p710-03>.

³ Рішення Конституційного Суду України щодо закону про внесення змін до Конституції України від 30 верес. 2010 р. № 20-рп/2010. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v020p710-10>.

⁴ <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v001p710-16>.

⁵ Лемак В. Проблеми інституційної незалежності Конституційного Суду України: уроки європейського досвіду. *Вісник Конституційного Суду України*. 2015. № 4. С. 113–117.

Найбільший вплив на інституційну незалежність КСУ, як видається, мають наступні вади існуючого способу його формування. По-перше, у ньому не враховано суттєві особливості конституційної моделі поділу державної влади в Україні. По-друге, сумнівною з огляду на низку причин, що детальніше розглядатимуться далі, є участь з'їзду суддів у формуванні органу конституційної юстиції. По-третє, суттєві недоліки має процедура конкурсного відбору на посади суддів КСУ. Розглянемо згадані проблеми детальніше.

3.1. Спосіб формування КСУ й особливості конституційної моделі поділу державної влади

Логіка конституцієдавця, очевидно, полягала в тому, щоб судді КСУ в рівній кількості призначалися різними суб'єктами політичної діяльності (різними центрами політичної влади, якими є Верховна Рада України та Президент України¹) та аполітичним з'їздом суддів. Проте при цьому не враховано важливої особливості змішаної республіканської форми правління, яка полягає в можливості перенесення такого центру з парламенту до президента за певних політичних обставин. Так, у змішаних республіках президенти володіють реальною владою та мають (менший чи більший) вплив на виконавчу й законодавчу гілки державної влади, виступаючи важливим суб'єктом у системі поділу влади. Більше того, особливістю такої форми правління є фактична зміна реального статусу глави держави залежно від розкладу політичних сил: якщо глава держави і парламентська більшість є представниками однієї політичної сили, як правило, реальна влада президента є більшою (за рахунок його впливу на парламентську більшість), в іншому випадку – навпаки. Тому при застосуванні такої системи формування конституційного суду, як в Україні, періодично може складатися ситуація, за якої реальний вплив на призначення суддів матиме лідер правлячої партії (в Україні це Президент; до уваги також варто брати роль його офісу, що володіє не властивою для допоміжного органу при главі держави владою).

До прикладу, подібна до описаної політична ситуація склалася в Україні після парламентських виборів 2019 р.; у результаті позачергових парламентських виборів більшість у парламенті здобула політична партія президента. За цей час до складу КСУ були призначені 4 судді (2 – за квотою Президента і 2 – за квотою Верховної Ради

¹ Варто брати до уваги і той факт, що за редакцією Конституції України 1996 р. Президент України мав вагомий повноваження у сфері виконавчої влади (хоча формально її не очолював). Таким чином усі три гілки влади – законодавча, виконавча (представником якої і був Президент) і судова – отримали можливість через відповідних суб'єктів формувати КСУ. Після змін до Конституції України у 2004 р. (і відповідно до чинної нині редакції Конституції) за Президентом практично не залишились повноважень у сфері виконавчої влади (за винятком дуже обмежених кадрових), натомість перелік суб'єктів формування КСУ залишився незмінним.

України); ще 2 вакансії за парламентською квотою (у межах тієї ж парламентської каденції) з'явилися в березні 2023 р. (а це вже третина складу органу конституційної юстиції). Забігаючи наперед, зауважимо, що повноваження Верховної Ради України та Президента України як суб'єктів призначення є далеко не церемоніальними, попри існування конституційної вимоги стосовно призначення суддів КСУ «на конкурсних засадах», передбачена Законом про КСУ процедура конкурсного відбору має низку вад (про що йтиметься нижче).

За наведених обставин існування такого суб'єкта призначення, як з'їзд суддів, може видаватися позитивним аспектом визначеного Конституцією способу формування органу конституційної юстиції, який здатний компенсувати недоліки політичного характеру. Варто зауважити, що в результаті внесення змін до Конституції України у 2016 р. (щодо реформи правосуддя) суттєві новації, в контексті розглядуваного питання, стосувалися і КСУ. По-перше, зі ст. 124 було вилучено положення про те, що «судочинство здійснюється Конституційним Судом України та судами загальної юрисдикції»; по-друге, зі ст. 147 зникло визначення КСУ як **єдиного органу конституційної юрисдикції**; по-третє, до повноважень КСУ було віднесено розгляд конституційних скарг. При цьому перелік суб'єктів формування КСУ залишився незмінним, а з'їзд суддів зберіг відповідне повноваження. Його роль серед суб'єктів призначення суддів КСУ зумовлена логікою конституцієдавця, що, як видається, полягала в наділенні всіх трьох гілок державної влади функцією з призначення суддів КСУ й забезпеченням таким чином його інституційної незалежності. Однак із цим суб'єктом призначення також пов'язана низка серйозних проблем, про які йтиметься далі і які ставлять на порядок денний питання про доречність збереження з'їзду суддів України серед суб'єктів формування КСУ.

3.2. З'їзд суддів як суб'єкт призначення

З точки зору ідеї політичної незалежності та рівновіддаленості КСУ від усіх гілок державної влади включення до кола суб'єктів призначення суддів КСУ з'їзду суддів України виглядало привабливою ідеєю. Однак за 25 років апробації цієї системи накопичився певний досвід, який вартує аналізу. Так, за цей час до складу КСУ з'їздом суддів усього було призначено 20 суддів. Упродовж своєї попередньої кар'єри всі вони були професійними суддями системи судів загальної юрисдикції (за чинним законодавством – «системи судоустрою України»). Переважна більшість призначених з'їздом суддів України суддів КСУ на момент їх призначення були суддями Верховного Суду України (9 осіб) і вищих спеціалізованих судів (3 особи), решта – суддями апеляційних та обласних (на час їх існування) судів.

До цього варто додати, що впродовж тривалого періоду часу Президент України як суб'єкт призначення також надавав перевагу професійним суддям, яких призначав до складу КСУ. Це суттєво вплинуло на юриспруденцію органу конституційної юстиції, яка, як уже зазначалося вище, має більший стосунок до законотворення (доктрина конституційного суду як негативного законодавця¹), аніж до судової діяльності (відправлення правосуддя).

Загальновідомо, що виконання функцій конституційної юстиції потребує спеціальних глибоких знань у сфері права, якими, безсумнівно, володіють професійні судді. Однак вважаємо за необхідне наголосити на тому, що важливою частиною роботи органу конституційної юстиції є формування методології, на якій ґрунтуватиметься конституційна юриспруденція, формуватиметься офіційна конституційна доктрина. Перший склад КСУ частково виконав цю місію, сформувавши, до прикладу, доктрину Конституції України як акта установчої влади (рішення КСУ від 11 липня 1997 р. № 3-зп щодо конституційності тлумачення Верховною Радою України статті 98 Конституції України²; від 3 жовтня 1997 р. № 4-зп у справі про набуття чинності Конституцією України³). Однак значна частина питань методологічного характеру, які мали бути вирішені згодом, тривалий час залишалась поза увагою КСУ. Ідеться, зокрема, про формування доктрини методів тлумачення, доктрини конституційних цінностей та їх співвідношення тощо, до розвитку яких орган конституційної юстиції активно повернувся лише впродовж останніх років (що, до речі, може бути пов'язане з укомплектуванням його складу представниками академічного корпусу юридичної науки).

3.3. Проблеми конкурсного відбору

Якщо першочерговим завданням при виборі того чи іншого способу формування органу конституційної юстиції є забезпечення його незалежності та політичної нейтральності як інституції, то процедура відбору й призначення суддів конституційного суду в Україні сфокусована на його персональному складі. З одного боку, високопрофесійний персональний склад суду має бути здатний знаходити відповіді на найскладніші проблеми конституційно-правового та політичного характеру, ефективно протидіяти спробам політичних влад діяти всупереч конституції, вирішувати конституційні конфлікти (а в ідеалі,

¹ Kelsen H. *Judicial Review of Legislation: A Comparative Study of the Austrian and the American Constitution*. *The Journal of Politics*. 1942. Vol. 4, Issue 2. P. 187.

² Рішення Конституційного Суду України від 11 лип. 1997 р. № 3-зп. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v003p710-97>.

³ Рішення Конституційного Суду України від 3 жовт. 1997 р. № 4-зп. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v004p710-97>.

в межах існуючих компетенційних можливостей, – ще й попереджати їх виникнення).

З іншого боку, він має забезпечити легітимність своїх рішень як органу конституційної юстиції, що передбачає довіру до нього та до результатів його діяльності з боку суспільства й виражається в готовності виконувати ці рішення. Така вимога є вкрай важливою саме стосовно конституційного суду (і є однією з притаманних йому особливостей) з огляду на проблему контрмажоритаризму¹, адже конституційний суд де-факто виступає таким собі негативним законодавцем, який, визнаючи неконституційними закони, нівелює відображену в них волю політичної більшості. Це уможлиблюється двома ключовими засобами: по-перше, відповідністю суддів конституційного суду високим морально-етичним стандартам; по-друге, належною аргументацією рішень конституційних судів (що, знову ж таки, виводить нас на вимогу високого рівня професійності суддів).

Конституційні зміни в ході реформи правосуддя у 2016 р. ввели до тексту Конституції України нові вимоги, спрямовані на досягнення означених цілей. Так, у ст. 148 з'явилася норма, згідно з якою відбір кандидатур на посаду судді КСУ здійснюється на конкурсних засадах, а перелік вимог до претендента на посаду судді КСУ ускладнено: збільшено загальну тривалість професійного стажу у сфері права до 15 років (із 10 років, які вимагалися за попередньою редакцією); крім того, перелік кваліфікаційних характеристик доповнено новими вимогами – бути «правником із визнаним рівнем компетентності» та володіти «високими моральними якостями».

Імплементация конституційних вимог щодо порядку добору й призначення суддів КСУ мала бути забезпечена відповідним законом. Відтак після конституційних змін 2016 р. було розроблено й ухвалено новий Закон України «Про Конституційний Суд України» від 13 липня 2017 р. № 2136-VIII². Проте аналіз як самого його змісту, так і досвіду призначення суддів органу конституційної юстиції на його основі засвідчили існування низки серйозних вад у передбаченій ним процедурі (процедурах) і про необхідність відповідних змін.

Їх важливість підкреслювалася й тим, що серед семи надання Україні статусу кандидата на членство в ЄС першою стала саме вимога стосовно «ухвалення та впровадження законодавства відповідно до рекомендацій Венеційської комісії щодо процедури відбору

¹ Rosenfeld M. Constitutional Adjudication in Europe and the United States: Paradoxes and Contrasts. *International Journal of Constitutional Law*. 2004. № 2 (2). P. 633, 634 ; Croley S. P. The Majoritarian Difficulty: Elective Judiciaries and the Rule of Law. *The University of Chicago Law Review*. 1995. Vol. 62, Issue 2. P. 689–794.

² Про Конституційний Суд України : Закон України від 13 лип. 2017 р. № 2136-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2136-19>.

суддів Конституційного Суду України, включаючи процес попереднього відбору на основі оцінки їх добросовісності та професійних навичок»¹. Нагадаємо, що головними рекомендаціями Венеційської комісії були: деполітизація процесу призначення суддів КСУ парламентом (що можлива за рахунок встановлення вимоги набрання кваліфікованої більшості (2/3) голосів народних депутатів як умови призначення); формування органу з міжнародною складовою для перевірки кандидатів на предмет відповідності високим вимогам до професійного рівня і добросовісності, до складу якого можуть входити міжнародні експерти з прав людини та представники громадськості; проведення добору нових суддів до складу КСУ тільки після вдосконалення системи конкурсного відбору².

Парламент України де-факто визнав слухними останні дві пропозиції та розпочав процес розробки відповідних законодавчих змін. Попри всю складність процесу їх розроблення та прийняття (залученість до процесу розробки представників громадських організацій, міжнародних організацій; кілька висновків Венеційської комісії щодо різних варіантів організації конкурсного відбору тощо), такі зміни все-таки були ухвалені й набули чинності 13 грудня 2022 р.

Процедура конкурсного відбору та призначення суддів КСУ регулюється Законом України «Про Конституційний Суд України» від 13 липня 2017 року № 2136-VIII і Регламентом Верховної Ради України; обидва нормативні акти – в редакції, визначеній Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо удосконалення порядку відбору кандидатур на посаду судді Конституційного Суду України на конкурсних засадах» № 2846-IX³. Прийнятий Закон передбачив інституціалізацію органу з міжнародним компонентом – Дорадчу групу експертів, метою якої має стати сприяння органам, що призначають суддів КСУ, в оцінюванні моральних якостей і рівня компетентності у сфері права кандидатів на посаду судді КСУ (ч. 1 ст. 10³ законопроекту або ст. 10² чинного нині Закону). Проте кількісний склад і, зокрема, кількість експертів, що мають бути делеговані до складу Дорадчої групи експертів міжнародними організаціями, стали певним «каменем спотикання», який, сподіваємось,

¹ Рекомендації Європейської Комісії щодо статусу України на членство в ЄС від 17 черв. 2022 р. URL: https://www.eeas.europa.eu/delegations/ukraine/рекомендації-європейської-комісії-щодо-статусу-україни-на-членство-в-єс_uk?s=232.

² CDL-PI(2020)039, Urgent Opinion on the Reform of the Constitutional Court, Strasbourg, 11 December 2020. URL: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2020\)039-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2020)039-e).

³ Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо удосконалення порядку відбору кандидатур на посаду судді Конституційного Суду України на конкурсних засадах : Закон України від 13 груд. 2022 р. № 2846-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2846-20>.

після повторної експертизи Венеційської комісії та вироблення додаткових рекомендацій вдасться подолати найближчим часом.

IV. Гарантії незалежності органу конституційної юстиції: проблема відповідальності суддів КСУ

Вагомою гарантією незалежності суддів КСУ є забезпечення лише обґрунтованого (не заангажованого) притягнення суддів до дисциплінарної відповідальності. Це питання виявилось одним із найбільш проблемних із цієї сфери в історії конституційної юстиції України.

4.1. Дисциплінарна відповідальність суддів: модель перша «політична відповідальність»?

Насамперед слід згадати, як ці питання вносились на первинному етапі. Відповідно до ст. 126 Конституції України (у її первинній редакції), яка стосувалась як суддів загальних судів, так і суддів КСУ, підставами звільнення суддів визначалися, зокрема, неможливість виконувати повноваження за станом здоров'я, порушення суддею вимог щодо несумісності чи порушення присяги. При цьому стосовно суддів КСУ повноваженням щодо звільнення наділявся орган, що призначав суддю.

Слід зауважити, що до 2014 р. цим повноваженням щодо суддів КСУ не скористалися ані парламент, ані з'їзд суддів. Уперше таке повноваження було реалізоване Президентом України В. Ющенком, що назагал було сприйняте у суспільстві, в академічному й експертному середовищах як бажання позбутися суддів, опозиційно налаштованих до його рішення про розпуск парламенту. 1 травня 2007 р. Президент звільнив суддю КСУ С. Станік за порушення присяги¹. У самому указі факт такого порушення пані Станік не деталізується, однак представники офісу Президента повідомляли, що ключовим звинуваченням на її адресу стало те, що вона начебто в порушення порядку розподілу справ у Суді самостійно взяла собі до провадження матеріали з оскарження конституційності указу глави держави про розпуск парламенту. Одночасно із С. Станік був звільнений і заступник Голови КСУ В. Пшеничний з підстави порушення ним присяги, що полягало в порушенні таємниці дорадчої кімнати².

Суддя С. Станік оскаржила указ про своє звільнення з посади судді КСУ до суду. Рішенням Шевченківського районного суду м. Києва позов було задоволено. Остаточну крапку поставив у цій справі Верховний Суд України, який, до речі, у межах своїх повноважень не аналізував цю справу по суті, а, зважаючи на зміст касаційної скарги та рішення апеляційної інстанції, оцінив лише дотримання процесу-

¹ Указ Президента України від 1 трав. 2007 р. № 370/2007. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/370/2007>.

² Президент звільнив Сюзанну Станік із посади судді Конституційного Суду. *Радіо Свобода*. 1 трав. 2007 р. URL: <https://www.radiosvoboda.org/a/963130.html>.

ального законодавства. Цікавим було й те, що після ухвалення остаточного рішення у згаданій справі досить дивним чином змінилася риторика представників президентського офісу. Глава держави вже не звинувачував суддю Станік у порушенні присяги, втім їй пригадали, що при складенні нею присяги свого часу на засіданні Верховної Ради України був відсутній Президент України (всупереч тому, чого вимагав чинний тоді закон)¹. Формально виконуючи рішення суду, Президент В. Ющенко поновив С. Станік на посаді судді КСУ². Однак уже наступного дня він видав указ про скасування указу свого попередника – Президента Л. Кучми – про її призначення на посаду судді КСУ³. У кінцевому рахунку В. Ющенку таки вдалося остаточно позбавити повноважень суддю С. Станік. У той час тема легітимності розпуску парламенту, що була предметом розгляду КСУ за участю судді С. Станік, уже була знята з порядку денного.

Формальною підставою визнання згаданого указу Президента Ющенка в першій та касаційній інстанціях протиправним стало те, що «Конституцією України та Законом України “Про Конституційний Суд України” не передбачено повноважень Президента України про скасування Указу попередників про призначення суддів Конституційного Суду України з підстави порушення процедури вступу на посаду»⁴. Тут доречно зазначити, що дещо пізніше сам КСУ у справі про скасування актів органів місцевого самоврядування виступив із вважливою юридичною позицією, згідно з якою «ненормативні правові акти ... є актами одноразового застосування, вичерпують свою дію фактом їхнього виконання, тому вони не можуть бути скасовані чи змінені органом місцевого самоврядування після їх виконання»⁵. Ця логіка доречна й при аналізі конституційності указу про скасування акта глави держави про призначення С. Станік⁶.

¹ У Ющенка пояснили, за що Президент звільнив Станік. *Агенція Уніан*. 3 квіт. 2008 р. URL: <https://www.unian.ua/politics/107512-u-yuschenka-poyasnili-za-scho-prezident-zvilniv-stanik.html>.

² Указ Президента України від 2 квіт. 2008 р. № 294/2008. URL: <https://www.president.gov.ua/documents/2942008-7306>.

³ Указ Президента України від 3 квіт. 2008 р. № 297/2008. URL: <https://www.president.gov.ua/documents/2972008-7308>.

⁴ Ухвала Вищого адміністративного суду України від 27 січ. 2010 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v3117760-10>.

⁵ Рішення Конституційного Суду України від 16 квіт. 2009 р. № 7-рп/2009. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v007p710-09>.

⁶ Історія зі звільненням / відстороненням / поновленням С. Станік завершилась уже з приходом до влади лояльного до неї Президента В. Януковича, який на виконання ухвали суду визнав таким, що втратив чинність, указ В. Ющенка. Наступного дня С. Станік як повноважна суддя КСУ подала у відставку (<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/585/2010>).

Що стосується парламенту, то він скористався своїми повноваженнями із звільнення суддів КСУ за порушення ними присяги відразу після Революції гідності, притягнувши таким чином 5 суддів до дисциплінарної відповідальності за участь в ухваленні рішення КСУ про скасування конституційної реформи 2004 р.¹ Цією ж постановою парламент зобов'язав відкрити кримінальне провадження за фактом ухвалення КСУ вказаного рішення. У подальшому дехто із звільнених суддів оскаржили цю постанову парламенту до суду. Цікавими для подальшого аналізу є окремі з юридичних позицій, висловлені Верховним Судом в одній із таких справ.

По-перше, вища судова інстанція встановила, що існуючий на той момент порядок формування КСУ та наявність дискреційної можливості звільнення суддів дає підстави для визначення його природи як політичного органу. По-друге, наявні повноваження з визнання законів неконституційними та офіційного тлумачення законів роблять КСУ законодавцем у «позитивному» та «негативному» сенсах. По-третє, «КСУ Рішенням № 20-рп/2010 не забезпечив верховенства Конституції України, фактично змінив її, порушив засадничий конституційний принцип народовладдя, змінив конституційний лад України, порушивши конституційний принцип розподілу влади та легітимність діючих інститутів державної влади, внаслідок чого їх діяльність стала ґрунтуватися на нормах, змінених Конституційним Судом України, а не Верховною Радою України як уповноваженим на це органом... За таких обставин цілком виправданим є висновок, що суб'єкт призначення судді Конституційного Суду України має право застосувати до призначеного ним судді заходи політичної відповідальності в разі встановлення цим суб'єктом призначення ознак невідповідності поведінки такого судді високим вимогам, які пред'являються суспільством до судді Конституційного Суду України»².

Заслуговує на увагу рішення Верховного Суду і в іншій аналогічній справі щодо звільнення судді КС парламентом за порушення присяги³. Стосовно нього слід акцентувати на такому. По-перше, Верховний Суд надав власне трактування такій підставі дострокового припинення повноважень члена органу конституційної юстиції, як «порушення присяги»: «... формулювання “порушення суддею присяги” не можна

¹ Про реагування на факти порушення суддями Конституційного Суду України присяги судді : постанова Верхов. Ради України від 24 лют. 2014 р. № 775-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/775-18>.

² Постанова Великої Палати Верховного Суду від 14 берез. 2018 р. у справі № П/800/120/14. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/73195164>.

³ Постанова Великої Палати Верховного Суду від 20 січ. 2021 р. у справі № 800/162/14. URL: <http://iplex.com.ua/doc.php?regnum=96406949&red=1000039d6dcb7c8c03e0454aa61393de1459ce&d=5>.

тракувати лише як підставу для притягнення судді до дисциплінарної відповідальності. Порухення присяги також може бути заходом реагування народу, від імені якого в ситуації обставин справи позивачки діяв парламент, на конкретні дії члена органу конституційного контролю, що з часом призвели до реальних загроз національній безпеці».

По-друге, як і у попередній справі, Верховний Суд розмежував повноваження судів та КСУ, зазначивши, що:

– КСУ має власні, відмінні від судів повноваження, такі як абстрактний нормоконтроль, офіційне тлумачення Конституції та законів (на той момент);

– судді КСУ призначаються за квотним принципом, а не в результаті спеціального добору, кваліфікаційного оцінювання та спеціальної підготовки, як професійні судді;

– до кандидатів на посаду судді КСУ пред'являються особливі вимоги, відмінні від вимог на посаду професійних суддів, що зумовлено спеціальними завданнями органу конституційного контролю.

На підставі цього Верховний Суд дійшов висновку, що «законодавець не випадково не передбачив у Законі “Про Конституційний Суд України” можливості притягнення члена органу конституційного контролю до дисциплінарної відповідальності, визначивши у статті 23 лише перелік підстав для звільнення та припинення повноважень члена КСУ. Натомість судді загальної юрисдикції підлягали дисциплінарній відповідальності в порядку та з підстав, визначених у розділі VI Закону “Про судоустрій і статус суддів”».

4.2. Дисциплінарна відповідальність суддів: модель друга «корпоративна незалежність»

Після проведення вже неодноразово згадуваної судової реформи 2016 р. по-новому був урегульований і інститут притягнення до відповідальності суддів КСУ. Повноваження в цій сфері передані самому КСУ. При цьому така підстава, як порушення присяги, була замінена формулюванням про «вчинення суддею істотного дисциплінарного проступку, грубе чи систематичне нехтування своїми обов'язками, що є несумісним зі статусом судді Суду або виявило його невідповідність займаній посаді» (п. 3 частини другої ст. 149¹ Конституції України).

Суд застосував згадані повноваження у травні 2019 р. щодо Голови КСУ С. Шевчука¹. Ухваленню цього рішення передувало гостре протистояння всередині Суду між ним і групою суддів, що публічно звинувачували Голову Суду «у використанні можливостей високої держав-

¹ Постанова Конституційного Суду України від 14 трав. 2019 р. №1-пс/2019. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0001710-19>.

ної посади для досягнення особистих цілей і задоволення власних амбіцій»¹.

Наслідком цього протистояння стало проведення спеціального пленарного засідання КСУ, на якому й було ухвалено згадане рішення. При цьому важливим моментом є те, що С. Шевчука звільнили саме як суддю КСУ, хоча претензії висловлювались колегами до його діяльності на посаді Голови Суду. Причиною цьому була ще одна законодавча новела, запроваджена так само при модернізації законодавства про конституційну юстицію: ст. 33 Закону України «Про Конституційний Суд України» заради забезпечення незалежності Голови Суду передбачено, що особа може залишити достроково таку посаду виключно за власною ініціативою (тобто виключається можливість його відкликання суддями).

Це, як виявилось далі, і було однією з тих слабких сторін рішення КСУ, які Окружний адміністративний суд міста Києва поклав в основу свого рішення про поновлення С. Шевчука на посаді Голови КСУ². Це рішення про поновлення на посаді згідно з чинним законодавством підлягало негайному виконанню, однак судді С. Шевчуку не вдалося виконати рішення суду.

Згодом, 2 грудня 2019 р., КСУ ухвалив рішення №11-рп/2019³, яким заблокував судові оскарження будь-яких своїх рішень, включно з тими, що були ухвалені у справі С. Шевчука, фактично позбавивши останнього права на звернення до суду із цього питання. Посилаючись на це рішення КСУ, Верховний Суд зазначив: «Застосовуючи указане рішення КСУ до обставин цієї справи, Суд дійшов висновку, що позивачем оскаржується рішення (дії) КСУ, що є формою реалізації КСУ виключних конституційних повноважень, яке відповідно до статті 151-2 Кон-

¹ Троє суддів КС наполягають на відставці голови суду Шевчука. *Інформаційне агентство Інтерфакс Україна*. 15 берез. 2019 р. URL: <https://interfax.com.ua/news/general/572774.html>.

² «Однак, усі пункти звинувачень, наведені у висновку Постійної комісії з питань регламенту та етики КСУ відносно С. Шевчука, стосуються не порушень, вчинених ним як суддею, а містять у собі доводи щодо порушень, які, на думку відповідача, допущені позивачем як Головою Суду при здійсненні ним адміністративних функцій керівника і розпорядника коштів». Окрім цього, судом були викладені в рішенні й начебто суттєві порушення процедури притягнення С. Шевчука до відповідальності, зокрема, «був порушений принцип безсторонності (неупередженості), оскільки не був взятий відвід членами Комісії та суддями, які виступили заявниками і у яких вбачається реальний конфлікт інтересів. Розгляд не був добросовісним, розсудливим і рівним перед законом, оскільки під час розгляду і ухвалення рішення були допущені свідомі та грубі порушення Закону “Про Конституційний Суд України” та Регламенту Конституційного Суду України» (рішення суду у справі №640/8752/19 від 11 жовтня 2019 р.).

³ Рішення Конституційного Суду України від 2 груд. 2019 р. №11-рп/2019. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v011p710-19>.

ституції України не може бути оскарженим до суду у системі судоустрою України»¹.

Остаточну «крапку» в цій справі має поставити Європейський суд з прав людини, який взяв до розгляду заяву С. Шевчука про порушення Україною його конвенційних прав, а саме прав, передбачених ст. 6 (право на справедливий суд), 8 (право на повагу до приватного та сімейного життя), 10 (свобода вираження поглядів) і 13 (право на ефективний засіб правового захисту) Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод.

Тож можна зробити висновок, що запроваджені гарантії незалежності суддів КСУ від необґрунтованих переслідувань через модель передачі до самого Суду повноважень із звільнення суддів від суб'єктів, що їх призначають (обирають), поки не дали належного ефекту. Більш того, поодинокі випадки застосування оновленого інституту притягнення суддів до дисциплінарної відповідальності свідчать про наявність проблем з юридичною визначеністю окремих складових цього інституту й гарантованістю права на судовий захист членів органу конституційної юстиції.

Аналіз зарубіжного досвіду свідчить, що в багатьох випадках ці питання взагалі не є предметом нормативного регулювання. У тих же ситуаціях, де ці речі вноормовані, перевага у вирішенні питання про звільнення члена органу конституційної юстиції віддається самому цьому органу (наприклад, у Латвії, Італії). В окремих випадках ці повноваження надаються парламенту (як, до прикладу, це має місце в Словенії, де судді конституційного суду можуть бути зміщені з посади парламентом за поданням глави держави, чи у Литві, де парламент усуває суддю конституційного суду за спеціальною процедурою імпичменту).

Проведене дослідження в рамках цієї короткої наукової розвідки дає можливість зробити кілька висновків. Так, передбачений Конституцією України змішаний спосіб формування органу конституційної юстиції загалом відповідає потребі забезпечення його незалежності й політичної неупередженості, проте має низку вад. Зокрема, він не враховує важливих особливостей конституційної моделі поділу влади, що дозволяє укомплектовувати КСУ особами, лояльними одній політичній силі. Водночас з'їзд суддів як суб'єкт призначення розглядає свою місію радше як делегування власних представників до органу конституційної юстиції для захисту корпоративних інтересів, аніж для виконання функцій із захисту Конституції.

Прийнятий 13 грудня 2022 р. Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо удосконалення порядку

¹ Постанова Верховного Суду від 2 груд. 2019 р. у справі №640/8752/19. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/90985595>.

відбору кандидатур на посаду судді Конституційного Суду України на конкурсних засадах», попри наявність частини позитивних положень (зокрема запровадження Дорадчої групи експертів з участю представників міжнародних та іноземних організацій), не дозволить одномоментно вирішити весь комплекс проблемних питань, що накопичилися за цей час.

З теоретичної точки зору вдосконалення порядку відбору кандидатів і призначення конституційних суддів можливе двома способами: 1) через запровадження конкурсного відбору кандидатів незалежним органом – конкурсною комісією з обов'язковістю результатів такого відбору для суб'єктів призначення (при цьому згадана «обов'язковість» означає відсутність альтернативи серед відібраних конкурсною комісією кандидатів); 2) із збереженням впливу суб'єктів призначення на процедуру відбору кандидатів, проте зі створенням незалежного органу, покликаного лише відсіяти некомпетентних (недостатньо компетентних) і недобросовісних кандидатів. Зрозуміло, що перший варіант виглядає, скоріш, як ідеалістичний, вкрай важко імплементований у сучасну політико-правову реальність.

Наразі обраний другий шлях, про що свідчить зміст прийнятого Закону. При цьому той компромісний варіант, що зараз виробляється в стінах парламенту стосовно порядку відбору суддів КСУ (з урахуванням додаткових рекомендацій Венеційської комісії), слід вважати рухом у правильному напрямку. Однак, знову ж таки, видається, що для розв'язання всього комплексу проблем, зумовлених недостатньою компетентністю та сумнівною добросовістю, виключно за рахунок залучення до добору конституційних суддів іноземних правників і зосередження уваги виключно на цій складовій інституційного дизайну конституційної юстиції не достатньо.

Водночас ми наголошуємо на принциповій важливості участі іноземних експертів у процесі відбору кандидатів у судді КСУ. При цьому хотілось би звернути увагу всіх поборників «чистоти» розуміння та застосування принципу державного суверенітету на той досить показовий факт, що з 2015 р. іноземцям дозволено перебувати за контрактом на військовій службі¹, що згідно з чинним законодавством вважається «державною службою особливого характеру, яка полягає у професійній діяльності ... пов'язаній із обороною України, її незалежності та територіальної цілісності» (ч. 1 ст. 2 Закону України «Про загальний військовий обов'язок та військову службу»). Потрібно завжди пам'ятати про цей аргумент, особливо зараз, коли тисячі іноземців захищають державний суверенітет України від рашистської навали.

¹ Див.: Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо проходження військової служби у Збройних Силах України іноземцями та особами без громадянства : Закон України від 6 жовт. 2015 р. № 716-VIII. *Голос України*. 2015. 4 листоп.

Зміна підходів до вирішення питань дисциплінарної відповідальності суддів КСУ, зокрема їх звільнення, яка розглядалася як важливий крок у напрямі гарантування незалежності та політичної нейтральності КСУ, поки не довела своєї ефективності. Суттєвою перепоною в адекватній імплементації нової редакції інституту звільнення судді стала юрисдикційна практика самого КСУ (йдеться про його рішення від 2 грудня 2019 р. №11-рп/2019 про неможливість оскарження його рішень).

Так само в цьому контексті ми не можемо погодитись із згаданою раніше позицією Великої Палати Верховного Суду про «політичний» характер посади судді КСУ (за попереднім конституційним порядком). Важливим аргументом у цьому контексті є рішення Європейського суду з прав людини у справі за заявами звільнених через порушення присяги суддів КСУ В. Овчаренко й М. Колос. Суд, зокрема, підкреслив, що «максимальна обережність та детальне обґрунтування особливо важливі у випадку звільнення суддів Конституційного Суду в умовах, коли рішення про їх звільнення ухвалюються парламентом» (п. 106 рішення). Таким чином, це виключає дискреційним характер звільнення вказаних посадових осіб через втрату довіри до них чи за іншими політичними підставами, що має місце при застосуванні засобів конституційної відповідальності до політичних діячів.

Подолати проблему «№11-рп/2019» можна в два способи. Перший, найбільш правомірний, однак не реальний в умовах воєнного стану, – шляхом внесення відповідних змін до ст. 151² Конституції України («Рішення та висновки, ухвалені Конституційним Судом України, окрім актів з питань, не пов'язаних із конституційним провадженням, є обов'язковими, остаточними і не можуть бути оскаржені»). Другий – це внесення відповідних змін до профільного Закону України «Про Конституційний Суд України» щодо тимчасового відсторонення від виконання обов'язків на посаді судді КСУ та Кодексу адміністративного судочинства України щодо юрисдикції над такими справами і процедури оскарження рішень із таких питань. Так чи інакше, але дискусія навколо пошуку шляхів заповнення означених прогалин може спонукати і сам Суд змінити власну юридичну позицію, як це передбачено ч. 2 ст. 92 Закону України «Про Конституційний Суд України».

Альтернативою до описаних двох варіантів може бути запроваджений в окремих юрисдикціях механізм притягнення суддів до дисциплінарної відповідальності самим КСУ, однак, що тут найбільш принципово, Суд діятиме не як адміністративний орган, що позбавляє одного зі своїх членів повноважень, а саме як орган правосуддя, що передбачатиме запровадження відповідних процедур, а також гарантування прав учасників розгляду такого спору, включаючи і можливість апеляційного перегляду ухваленого рішення.

3.7. НАУКОВО-ПРАВОВА ЕКСПЕРТИЗА ЯК ДІЄВИЙ ІНСТРУМЕНТ РОЗБУДОВИ УКРАЇНСЬКОГО ЗАКОНОДАВСТВА*

Верховною Радою України 24 серпня 2023 р. прийнятий Закон України «Про правотворчу діяльність»¹ (далі в цьому підрозділі – Закон про правотворчість).

Ухвалення Закону про правотворчість лише актуалізувало дискусії навколо поняття, завдань і взагалі ролі науково-правової експертизи, зокрема її впливу на розвиток і якість законодавства.

Проведення науково-правових експертиз у сучасному правотворчому процесі є однією з найбільш актуальних проблем, що активно обговорюються в правовій науці та законотворчій діяльності. Саме науково обґрунтований підхід до експертної діяльності у правотворчості забезпечує якість масиву нормативно-правових актів, що приймаються Верховною Радою України та іншими державними органами в межах своїх повноважень.

Експертиза (фр. *expertise*, лат. *expertus* – досвідчений, випробуваний) у літературі визначається як вивчення, перевірка, аналітичне дослідження, кількісна чи якісна оцінка висококваліфікованим фахівцем, установою, організацією певного питання, явища, процесу, предмета тощо, які вимагають спеціальних знань у відповідній сфері суспільної діяльності. Здійснення експертної діяльності ґрунтується на законодавчо закріплених принципах, основними з яких є компетентність, незалежність і об'єктивність осіб, що проводять експертизу; відповідність їхніх дій чинному законодавству; комплексний підхід до вивчення об'єкта експертизи на основі новітніх знань; перевірка дотримання норм і правил технічної та екологічної безпеки, вимог стандартів і нормативів, міжнародних угод; врахування громадської думки щодо об'єкта експертизи; відповідальність за достовірність і обґрунтованість експертних висновків².

Науково-правова експертиза – один із напрямів наукової та науково-технічної діяльності.

* Продовження дослідження О. Кота, розпочатого автором у статті: Науково-правова експертиза: завдання, напрями розвитку, вплив на якість законодавства. *Право України*. 2021. № 12. С. 117–127. DOI: <https://doi.org/10.33498/louu-2021-12-117>.

¹ Про правотворчу діяльність : Закон України від 24 серп. 2023 р. № 3354-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3354-20> (дата звернення: 27.08.2023).

² Юридична енциклопедія : у 6 т. / редкол.: Ю. С. Шемшученко (відп. ред.) та ін. Київ : Укр. енцикл. ім. М. П. Бажана, 1998. Т. 2 : Д – Й. 744 с. URL: <https://cycloп.com.ua/content/view/1066/58/1/8/#12938> (дата звернення: 12.01.2022).

Так, відповідно до ст. 62 Закону України від 26 листопада 2015 р. № 848-VIII «Про наукову і науково-технічну діяльність»¹ наукова і науково-технічна експертиза є невід’ємним елементом державного регулювання та управління у сфері наукової і науково-технічної діяльності та проводиться відповідно до Закону України від 10 лютого 1995 р. № 51/95-ВР «Про наукову і науково-технічну експертизу»².

Відповідно до ст. 1 Закону України «Про наукову і науково-технічну експертизу» експертизу наукова і науково-технічна експертиза – це діяльність, метою якої є дослідження, перевірка, аналіз та оцінка науково-технічного рівня об’єктів експертизи і підготовка обґрунтованих висновків для прийняття рішень щодо таких об’єктів.

Як правило, науково-правову експертизу проводять щодо:

- колізійних питань застосування національного законодавства та міжнародного права;
- аналогії застосування законодавства й аналогії застосування права;
- окремих питань правозастосовної практики;
- тлумачення законодавства;
- проєктів міжнародних договорів;
- проєктів нормативно-правових актів тощо.

Іншими словами, науково-правова експертиза може стосуватися не тільки стадії реалізації права, але й стадії правотворчості.

Особливого значення експертиза набуває сьогодні, коли прийняття ефективних, юридично коректних актів, точність і влучність правових формулювань і дефініцій дуже часто стають визначальним чинником формування правильних векторів розвитку нашої держави. Світовий досвід дозволяє стверджувати, що залучення експертів при підготовці нормативно-правових актів дозволяє істотно підвищити якість законотворчого матеріалу.

Українському нормотворчому процесу відомі наступні різновиди експертизи проєктів нормативних актів: проєктів законів України – Головним науково-експертним управлінням Апарату Верховної Ради України; постанов Кабінету Міністрів України та міністерств і відомств – Міністерством юстиції України й Урядовим офісом з питань європейської та євроатлантичної інтеграції (стосовно відповідності акта Кабінету Міністрів України зобов’язанням України у сфері європейської інтеграції, у тому числі міжнародно-правовим, і праву ЄС (*aquis communautaire*); проєктів указів Президента України – департаментом з питань правової політики.

¹ Про наукову і науково-технічну діяльність : Закон України від 26 листоп. 2015 р. № 848-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/848-19> (дата звернення: 01.06.2023).

² Про наукову і науково-технічну експертизу : Закон України від 10 лют. 1995 р. № 51/95-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/848-19> (дата звернення: 01.06.2023).

Варто звернути увагу на §§ 35 і 36 Регламенту Кабінету Міністрів України, яким встановлюється обов'язкова процедура перевірки проєктів постанов і розпоряджень Кабінету Міністрів про схвалення програмного документа Кабінету Міністрів на предмет відповідності зобов'язанням України у сфері європейської інтеграції, у тому числі міжнародно-правовим, і з урахуванням права Європейського Союзу (acquis ЄС), а також на відповідність європейським стандартам у сфері дотримання прав людини.

Так, під час опрацювання проєкту акта Кабінету Міністрів України розробник:

1) визначає джерела права Європейського Союзу (acquis ЄС), що регулюють правовідносини, аналогічні тим, що планується врегулювати актом; наявність зобов'язань України у сфері європейської інтеграції, у тому числі міжнародно-правових, щодо предмета правового регулювання проєкту акта; наявність програмних документів у сфері європейської інтеграції з предмета, що регулюється проєктом акта;

2) проводить порівняльний та/або порівняльно-правовий аналіз;

3) наводить обґрунтування в разі невідповідності проєкту акта праву Європейського Союзу (acquis ЄС), міжнародним домовленостям у сфері європейської інтеграції, передбачає строк його дії;

4) пропонує провести консультації з Європейською комісією стосовно відповідності проєкту акта Кабінету Міністрів зобов'язанням України у сфері європейської інтеграції та праву Європейського Союзу (acquis ЄС).

Організаційне, експертно-аналітичне й інформаційне забезпечення опрацювання проєкту акта Кабінету Міністрів на відповідність зобов'язанням України у сфері європейської інтеграції, у тому числі міжнародно-правовим, і праву Європейського Союзу (acquis ЄС) здійснюється Урядовим офісом координації європейської та євроатлантичної інтеграції Секретаріату Кабінету Міністрів України.

Щодо експертизи законопроєктів варто зауважити наступне.

Регламент Верховної Ради України¹ згадує проведення експертизи законопроєктів у декількох статтях.

Так, зокрема, ст. 93 Регламенту передбачає, що кожен законопроєкт направляється в комітет, який відповідно до предметів відання комітетів визначається головним із підготовки і попереднього розгляду законопроєкту, проєкту іншого акта, а також у комітет, до предмета відання якого належать питання бюджету, для проведення експертизи щодо його впливу на показники бюджету й відповідності законам, що регулюють бюджетні відносини, комітет, до предмета відання якого належать питання боротьби з корупцією, для підготовки експертного висновку щодо його відповідності вимогам антикорупційного законо-

¹ Про Регламент Верховної Ради України : Закон України від 10 лют. 2010 р. № 1861-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1861-17> (дата звернення: 01.06.2023).

давства та в комітет, до предмета відання якого належить оцінка відповідності законопроектів міжнародно-правовим зобов'язанням України у сфері європейської інтеграції для підготовки експертного висновку. Кожен законопроект не пізніше як у 3-денний строк направляється комітетом, до предмета відання якого належать питання бюджету, до Кабінету Міністрів України для здійснення експертизи щодо його впливу на показники бюджету й відповідності законам, що регулюють бюджетні відносини.

Відповідно до ст. 103 Регламенту Верховної Ради України за дорученням Голови Верховної Ради України або відповідно до розподілу обов'язків – Першого заступника Голови Верховної Ради України, заступника Голови Верховної Ради України або за рішенням головного комітету законопроект направляється на наукову, юридичну чи іншу експертизу, проведення інформаційного чи наукового дослідження; при цьому предмет і мета експертизи, пошуку, дослідження повинні бути чітко визначені.

Зареєстрований та включений до порядку денного сесії законопроект при підготовці до першого читання в обов'язковому порядку направляється для проведення наукової експертизи, а при підготовці до всіх наступних читань – для проведення юридичної експертизи та редакційного опрацювання у відповідні структурні підрозділи Апарату Верховної Ради України. Остаточна юридична експертиза й редакційне опрацювання здійснюються після прийняття акта Верховної Ради України в цілому.

Зареєстровані законопроекти, які мають системний характер для окремих галузей законодавства і необхідність наукового опрацювання яких при підготовці до першого читання встановив профільний комітет, направляються для одержання експертних висновків до Національної академії наук України. Окремі законопроекти також можуть направлятися для одержання експертних висновків до Кабінету Міністрів України, відповідних міністерств, інших державних органів, установ і організацій або окремих фахівців.

Отже, як вбачається з положень Регламенту Верховної Ради України, в частині експертизи законопроектів законодавець передбачив наукову, юридичну й інші експертизи, проведення інформаційного чи наукового дослідження.

Вбачається, що зазначене в Регламенті формулювання не є оптимальним, оскільки воно у змістовному плані не містить конкретизації різновидів досліджень, які мають проводитися на етапі підготовки та проходження законопроекту у Верховній Раді України. Більш того, зміщуються терміни «експертиза» й «дослідження».

Які ж види експертиз законопроектів існують в Україні станом на сьогодні?

У науковій літературі питанню диференціації експертиз законопроектів приділяється доволі багато уваги. Так, Н. С. Погребняк, дослі-

джуючи це питання, виділяє державну, громадську й інші (міжнародну) експертизи (залежно від суб'єктів проведення чи ініціювання), попередню, первинну, повторну, додаткову й контрольну експертизи (залежно від мети), екологічну, економічну, правову, технічну, філологічну, фінансову, спеціальну (наукову), соціально-психологічну, лінгвістичну, кримінологічну (залежно від галузі (підгалузі) знань). Крім того, без виокремлення певного критерію диференціації науковець наголошує на існуванні й інших різновидів експертиз, таких як гендерна, соціологічна, герменевтична, етнокультурна, громадська, а також моніторингова експертиза¹.

З усього цього розмаїття експертиз, які проводяться щодо текстів проєктів законодавчих актів, логічно впливає декілька питань, що мають практичне застосування.

По-перше, як співвідносяться поняття «експертиза», «наукова експертиза» та «юридична експертиза»?

Цілком зрозуміло, що поняття експертизи, у тому числі експертизи проєктів законів, виступає родовим по відношенню до будь-якого різновиду експертиз, які проводяться з текстами законопроєктів.

Вбачається, що термін «наукова експертиза» включає в себе цілу низку видів експертиз, які можуть здійснюватися на етапі розгляду законопроєктів, залежно від галузі знань: юридична експертиза, економічна, фінансова, технічна, екологічна, соціологічна тощо. Подібну позицію в науці підтримують Г. В. Рибікова², Є. С. Назимко³ та ін.

У свою чергу, поняття «юридична експертиза», синонімом якого можна з певними застереженнями вважати і термін «правова експертиза», органічно включає в себе різновиди експертиз за окремими галузями юридичної науки, зокрема, цивільно-правова експертиза, конституційно-правова експертиза, кримінально-правова експертиза тощо. Водночас на практиці, а також вочевидь з огляду на положення Регламенту Верховної Ради України, по відношенню до законопроєктів, які подані чи розглядаються у парламенті, як правило, призначається юридична або науково-правова експертиза – без конкретизації напрямку юридичної науки, за яким має виконуватися експертиза, що є, на нашу думку, цілком виправданим рішенням.

Ще одним питанням, яке тісно пов'язане з експертизою законопроєктів, є питання про суб'єкт, якому доручається проведення експертизи. Коло таких суб'єктів можна умовно поділити на дві великі

¹ Погребняк Н. С. Експертиза у сфері правотворчості: на прикладі діяльності Апарату Верховної Ради України (теоретичний аспект). *Державне будівництво і місце самоврядування*. 2016. Вип. 31. С. 41, 42.

² Рибікова Г. В. Правова експертиза нормативно-правових актів як правова категорія та наукова доктрина. *Юридичний вісник*. 2013. № 4. С. 28–32.

³ Назимко Є. С. Правова експертиза як засіб подолання помилок у встановленні міри покарання в кримінально-правових санкціях. *Юридична Україна*. 2012. № 2. С. 109–113.

групи – суб'єкти проведення внутрішньої експертизи та суб'єкти зовнішньої експертизи.

У частині роботи з проектами законодавчих актів до першої групи слід віднести передусім Головне науково-експертне управління Апарату Верховної Ради України, основними завданнями якого є проведення наукової експертизи законопроектів, оцінка їх концептуального рівня і соціально-економічних та політичних наслідків їх прийняття, відповідності Конституції України, підготовка науково обґрунтованих експертних висновків щодо законопроектів для прийняття рішень Верховною Радою України. Також варто відзначити експертну роботу з текстами законопроектів, що здійснюється фахівцями органів виконавчої влади – Кабінету Міністрів України, Міністерства юстиції України, Міністерства освіти і науки України, Національної комісії з цінних паперів та фондового ринку, Антимонопольного комітету України та ін.

Незалежність експерта нарівні з його професійністю є однією з необхідних вимог, на яких ґрунтується, існує і буде розвиватися інститут експертизи. Але чи можна вважати висновки згаданих державних інституцій незалежними? Як справедливо зазначається в літературі питання неупередженості позицій окремих управлінь Апарату щодо підготовки висновку правової експертизи об'єктивно існує. Адже незалежність експерта виключає можливість його зв'язку із суб'єктом прийняття нормативно-правового акта. Апарат є структурним підрозділом Верховної Ради України, сформованим відповідно до її волевиявлення (його керівник обирається законодавчим органом; штат і структура також затверджуються парламентом). Отже, це може викликати певну зацікавленість у прийнятті рішень політичного характеру. Усі ці аргументи цілком справедливі і для юридичних служб інших органів державної влади.

Необхідність забезпечення незалежності експертів під час проведення експертизи нормативно-правових актів не є винятковою проблемою нашої держави. Потрібним у даному контексті вбачається врахування позитивного іноземного досвіду з метою формування загальних підходів до проведення експертиз проектів законодавчих актів. Наприклад, у США в Позапартійній дослідницькій службі Конгресу працюють експерти, які спеціалізуються на різних сферах законодавчої діяльності, включаючи внутрішні, економічні, міжнародні, юридичні та наукові питання. До складу Комісії з питань права Великої Британії – консультативного позавідомчого органу, який діє під егідою Міністерства юстиції, зібрані досвідчені судді, баристери (адвокати), юристи, професори права. У Франції до складу Державної ради, без участі якої не може бути ухвалено жодного законопроекту, входить близько 300 відомих юристів¹.

¹ Сарпеков Р. К. О роли института научной экспертизы в повышении эффективности нормотворческой деятельности и перспективах его развития. *Вестник Института законодательства Республики Казахстан*. 2018. №4 (53). С. 23, 24.

Як видається, певною мірою функції такого дорадчого органу могла б виконувати Науково-консультативна рада при Голові Верховної Ради України, яка створена Розпорядженням Голови Верховної Ради України від 30 грудня 2021 р. № 502 «Про Науково-консультативну раду при Голові Верховної Ради України»¹. Відповідно до п. 6 Положення про Науково-консультативну раду при Голові Верховної Ради України основними завданнями Науково-консультативної ради (НКР) є:

1) підготовка пропозицій щодо розвитку пріоритетних напрямів діяльності Верховної Ради України;

2) вивчення проблемних питань щодо застосування норм права, які виникають під час реалізації ухвалених Верховною Радою України нормативно-правових актів;

3) науковий супровід законопроектної роботи.

У частині супроводу законопроектної роботи вважаємо, що покладення на членів НКР при Голові Верховної Ради України обов'язку проведення юридичної експертизи законопроектів (принаймні «монополізація» такого обов'язку) не буде виправданим. Набагато більш ефективним є використання НКР при Голові Верховної Ради України в якості майданчика для обговорення важливих законодавчих ініціатив, а також науково-правових висновків щодо таких законопроектів, підготовлених спеціалізованими державними та незалежними установами.

Щодо підготовки незалежних зовнішніх експертиз, то, виходячи з ч. 3 ст. 103 Регламенту Верховної Ради України, суб'єктами їх проведення може виступати Національна академія наук України, а також інші установи (зокрема, науково-дослідні інститути, провідні наукові центри університетів тощо) або ж окремі фахівці.

Законодавство України не містить відповідних приписів щодо порядку й процедури проведення «зовнішніх» експертиз проектів законодавчих актів. Утім цьому питанню приділено достатньо багато уваги науковцями. Висловлюється думка, що сам процес проведення експертизи нормативно-правових актів можна поділити на такі стадії: концептуальна оцінка, системно-юридична оцінка, порівняльно-правова оцінка, техніко-юридична оцінка, складання висновку експертизи. Крім того, автори вважають необхідним додати до цих стадій також і перевірку об'єкта експертизи із застосуванням герменевтичного методу на відповідність «волі законодавця» або «справжньому змісту норми права», що вимагає, в разі потреби, консультацій експерта з правотворцем з метою з'ясування або уточнення такого змісту².

¹ Про Науково-консультативну раду при Голові Верховної Ради України : розпорядж. Голови Верхов. Ради України від 30 груд. 2021 р. № 502. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/502/21-pr> (дата звернення: 01.06.2023).

² Філик Н. В., Рибікова Г. В. Процедура проведення правової експертизи нормативно-правових актів в Україні. *Юридичний вісник*. 2017. № 2 (43). С. 60, 61.

У цьому контексті доцільним є аналіз положень Закону про правотворчість, адже саме цей нормативний акт *de lege ferenda* встановлює основні підходи до проведення експертизи в процесі законотворення.

Слід зазначити, що правотворча діяльність, як одна з основних функцій органів публічної влади, з часу набуття незалежності Україною гостро потребувала комплексної нормативної регламентації на рівні закону. Неодноразові невдалі спроби прийняття закону про нормативно-правові акти, спроби врегулювати питання планування правотворчої діяльності, забезпечити належні механізми контролю за вказаною діяльністю наражалися на нездатність законодавця сформулювати політично узгоджену позицію, що призвела до фундаментальних прогалин у сфері законодавчого регулювання правотворчості.

Питанням проведення експертизи законопроектів присвячена ст. 44 Закону про правотворчість, ч. 1 якої закріплює правило про обов'язковість експертизи проектів нормативно-правових актів, яка здійснюється суб'єктом забезпечення правотворчої діяльності в порядку, визначеному законодавством України.

На рівні цього закону також закріплюються різновиди експертизи проектів нормативно-правових актів. Це, зокрема, такі експертизи:

1) на відповідність зобов'язанням України у сфері європейської інтеграції та праву Європейського Союзу (*acquis* ЄС);

2) наукова;

3) юридична (правова);

4) на відповідність положенням Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод і Протоколів до неї та практиці Європейського суду з прав людини;

5) антикорупційна;

6) фінансово-економічна;

7) цифрова;

8) антидискримінаційна;

9) гендерно-правова;

10) щодо впливу на показники бюджету та відповідність законам, що регулюють бюджетні відносини;

11) щодо впливу на показники економічного і соціального розвитку та відповідності зобов'язанням України за Угодою про заснування Світової організації торгівлі;

12) щодо відповідності засадам державної політики у сфері наукової та науково-технічної діяльності.

Варто зауважити, що перелік таких експертиз не є вичерпним.

Важливими в Законі про правотворчість є положення ч. 3 ст. 44, яка вводить поняття «незалежна експертиза» щодо проектів нормативно-правових актів.

Така експертиза може проводитися експертними організаціями з числа наукових, освітніх, міжнародних та інших організацій відповідного профілю, експертами з числа вчених і фахівців. При цьому головною експертною установою з проведення незалежної правової (юридичної) експертизи проєктів законів визначається Національна академія наук України, що, на нашу думку, є повною мірою виправданим, адже саме Національна академія наук України, наукові установи, що перебувають у її віданні, зокрема Науково-дослідний інститут правотворчості та науково-правових експертиз, станом на сьогодні мають необхідний науковий потенціал і потужності для виконання відповідних експертних функцій щодо проєктів законодавчих актів. Порядок направлення проєктів законів до Національної академії наук України для проведення юридичної (правової) експертизи визначається законодавством України.

Утім вбачається, що на законодавчому рівні доцільно було б передбачити критерії або певні «фільтри», які дозволили б ефективно використовувати інститут незалежних експертиз у правотворчій діяльності, адже не кожен проєкт закону в обов'язковому порядку має проходити незалежну експертизу.

Також вважаємо, що було б доцільно закріпити на рівні закону або підзаконного акта певні вимоги, а точніше – рекомендації щодо процедури проведення незалежних експертиз та підготовки відповідних висновків за їх результатом.

Зокрема, вбачається, що експертний висновок за результатами незалежної експертизи в обов'язковому порядку має містити у своїй структурі наступні елементи:

- концептуальну оцінку проєкту законодавчого акта, зокрема визначення типових характеристик акта;
- визначення ступеня врахування практики нормативного регулювання даної або аналогічної сфери суспільних відносин;
- системно-юридичну оцінку, зокрема встановлення всіх змістовних зв'язків положень проєкту з нормами, що містяться в інших нормативно-правових актах;
- юридико-технічну оцінку, зокрема визначення ступеня відповідності проєкту нормативно-правового акта в цілому й окремих його елементів (правових інститутів, груп норм, окремих норм, термінів) вимогам юридичної техніки;
- узагальнення окремих оцінок і формулювання загального висновку щодо подальшого проходження проєкту нормативно-правового акта (експертний висновок).

Запропоноване закріплення узагальнених підходів до здійснення незалежних правових експертиз у правотворчості дозволить значною мірою підвищити якість і ефективність законотворчої діяльності Верховної Ради України.

3.8. ПРАВОВИЙ МОНІТОРИНГ ЯК ІНСТРУМЕНТ ЄВРОІНТЕГРАЦІЙНОЇ ПРАВОВОЇ ПОЛІТИКИ

Кардинальні трансформаційні процеси, викликані реакцією на анексію росією Автономної Республіки Крим, збройною інтервенцією в Донецьку та Луганську області у 2014 р., пришвидшили консолідацію українського суспільства, пошук нових можливостей для розвитку економіки, удосконалення національного законодавства. Серйозним поштовхом до активізації цього непростого в сучасних умовах повномасштабного вторгнення росії на територію нашої країни завдання стало отримання Україною статусу кандидата в члени Європейського Союзу та активізація роботи з прискорення належного виконання взятих на себе зобов'язань відповідно до Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони (далі в цьому підрозділі – Угода про асоціацію). Кінцевою ж метою європейської інтеграції є набуття Україною повноправного членства в Європейському Союзі. Відповідно, одним з основних напрямів євроінтеграційної правової політики України є впровадження європейських правових стандартів у нормотворчу і правозастосовну практику.

Отримання Україною статусу кандидата в члени ЄС активізувало роботу з реалізації затвердженого Кабінетом Міністрів України Плану заходів з виконання Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони¹ (далі – План заходів), зміст якого зводиться до проведення та належного правового забезпечення реформ у різних секторах економіки та державного управління. Зазначений План заходів стосується, зокрема, і виконання Україною обов'язків щодо приведення свого законодавства у відповідність із положеннями Угоди про асоціацію, з правом ЄС у всіх сферах майбутнього співробітництва, удосконалення закріплених у національному законодавстві механізмів нормативного врегулювання відносин тощо.

Зважаючи на це, гармонізація національного законодавства з *acquis* ЄС повинна відбуватися шляхом урахування мети, цілей та завдань нормативно-правового акта (регламент, директива чи рішення) ЄС, що імплементується, а також специфіки законодавчих повноважень

¹ 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 Каб. Міністрів України від 25 жовт. 2017 р. №1106. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1106-2017-п> (дата звернення: 10.05.2023).

установ ЄС. Як приклад можна навести регламенти ЄС, положення яких за загальним правилом є прямо застосовними у всіх державах-членах, і директиви ЄС, положення яких підлягають імплементації в національні законодавства. Разом із тим доволі часто в нормативно-правових актах ЄС містяться загальні положення, конкретизація яких відбувається на рівні національних законодавств країн-членів. Більш того, гармонізація національного законодавства з *acquis* ЄС досягається за умови не лише формального узгодження норм національного законодавства з *acquis* ЄС, але й забезпечення можливості їх практичного застосування та належного виконання. Зазначене прямо закріплено п. 2 ст. 475 Угоди про асоціацію, у якій передбачено особливості моніторингу оцінювання гармонізації українського законодавства з правом ЄС, у тому числі шляхом оцінювання аспектів виконання та впровадження¹. Саме із цією метою важливим завданням сьогодення є прийняття нормативно-правового акта, який дозволить найбільш максимально забезпечити врегулювання правотворчої діяльності в Україні.

Ще до початку повномасштабного вторгнення росії на територію України Верховною Радою України з метою пришвидшення реалізації основоположних завдань вищенаведеного Плану заходів, а також з метою підготовки до всебічної оцінки стану імплементації завдань Угоди про асоціацію було прийнято за основу, а 24 серпня 2023 р. – уже в цілому Закон України «Про правотворчу діяльність»², у якому закріплено цікаві для триваючих, незважаючи на воєнний стан, процесів оновлення діючого законодавства України та його адаптації до стандартів Європейського Союзу.

Події національно-визвольної боротьби з російською окупацією ще раз підтвердили важливість унормування основоположних засад правотворчого процесу як основи діяльності сучасної правової держави. Свідченням зазначеного є прийняті в період дії воєнного стану нормативно-правові акти, що, незважаючи на відсутність можливості широкого їх суспільного обговорення, аналізу судової практики, міжнародного досвіду врегулювання схожих відносин, як за змістом, так і за формою відповідають основоположним конституційним засадам, визнаним світовим і європейським стандартам упорядкованості правотворчої діяльності. Саме в цей непростий у нашій історії період як ніколи постала потреба в закріпленні базових правил нормотворчості, відсутність яких призводить до ускладнення правотворчої діяльності, її планування та моніторингу.

¹ Рекомендації для українських органів державного управління щодо наближення до права ЄС. Київ, 2018. URL: https://eu-ua.kmu.gov.ua/sites/default/files/inline/files/legal_approximation_guidelines_ukr_new.pdf (дата звернення: 10.05.2023).

² Про правотворчу діяльність : Закон України від 24 серп. 2023 р. № 3354-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3354-20> (дата звернення: 27.08.2023).

Неодноразові спроби на законодавчому рівні врегулювати правотворчу діяльність в Україні закінчувалися підготовкою законопроекту, його публічним обговоренням, висловленням окремих пропозицій, і на цьому все зупинялося. Прикладом цього можуть слугувати законопроект №0923 «Про нормативно-правові акти» від 14 лютого 2000 р. чи законопроект №0894 «Про закони і законодавчу діяльність» від 10 січня 2006 р. Сьогодні ж констатуємо завершення процесу внормування основоположних засад правотворчої діяльності з метою усунення фундаментальних прогалин у цій сфері шляхом прийняття Закону України «Про правотворчу діяльність», який буде введено в дію через 1 рік із дня припинення або скасування воєнного стану в Україні.

Особливої актуальності питання внормування роботи з оновлення та систематизації законодавства, заповнення прогалин, скасування множинності законів, застарілих норм тощо набувають на сучасному етапі виконання Україною євроінтеграційних завдань. Належно унормована правотворча діяльність дозволяє раціонально вибудовувати систему нормативно-правових актів завдяки пріоритетній підготовці й розгляду базових, системоутворюючих проектів, допомагає оптимально організувати підготовку нормативно-правових актів, скоординувати цю діяльність, усунути її дублювання, посилити контроль за якістю і строками підготовки, уникнути стихійності та безсистемності правотворчої діяльності, підвищити дисциплінованість виконавців¹, забезпечує єдність, безперервність, гнучкість, точність процесу підготовки та прийняття нормативно-правових актів². Саме такий підхід закладено в Законі України «Про правотворчу діяльність», розділ III якого присвячено плануванню правотворчої діяльності, що має здійснюватися на основі результатів правового моніторингу, юридичного прогнозування та з урахуванням Наукової концепції розвитку законодавства України, що 1 раз на 5 років розроблятиметься Національною академією наук України. Крім того, актуальність питання моніторингу (як і його планування – курсив наш. – Авт.) нормативно-правових актів значно зросла у зв'язку із синхронною ратифікацією Угоди про асоціацію³.

З цього приводу варто наголосити, що планування правотворчої діяльності з метою виконання Угоди про асоціацію пов'язане з пошуком і закріпленням власної моделі планування з чітким розподілом

¹ Риндюк В. Нормотворча діяльність : навч.-метод. посіб. Київ : КНЕУ, 2009. С. 32.

² Міловська Н. В. Особливості планування та прогнозування правотворчої діяльності. *Правотворчість в Україні: перспективи законодавчого врегулювання* : зб. наук. пр. / за заг. ред. О. О. Кота, А. Б. Гриняка, Н. В. Міловської. Одеса : Гельветика, 2022. С. 76.

³ Колодій А. М., Тернавська В. М. Правовий моніторинг – засіб забезпечення конституційно-правової політики в Україні. *Нове українське право*. 2023. Вип. 1. С. 96.

повноважень між міністерствами, відомствами тощо. Зазначеному процесу передує поглиблене вивчення питань, до якого акта *acquis* ЄС Україна наближуватиме своє законодавство, його відповідності м'якому праву та практиці Суду ЄС. Водночас національне законодавство повинне бути послідовним і узгодженим, що найкраще забезпечується шляхом використання єдиної нормопроектувальної техніки.

Зважаючи на вищенаведене, потребує узгодження діюче вітчизняне законодавство, що було прийнято в різні (у тому числі в радянські!) часи. Відповідно, нагальним завданням сьогодення є моніторинг внутрішнього законодавства України перед його гармонізацією з правом ЄС із метою виявлення різного роду колізій та прогалин, що дозволить напрацювати шляхи його вдосконалення. Як приклад можна навести проект Закону України «Про особливості регулювання підприємницької діяльності окремих видів юридичних осіб та їх об'єднань у перехідний період»¹ №6013 від 9 вересня 2021 р., яким передбачається необхідність визнання Господарського кодексу України таким, що втратив чинність, як нормативно-правового акта, що втратив свій регулюючий потенціал у зв'язку з прийняттям масиву спеціального економічного законодавства. Порівняльний аналіз положень Цивільного й Господарського кодексів України, а також наукові дискусії, що тривають фактично від самого початку роботи над проектом ЦК України², судова практика розгляду спорів дають підстави для висновку про наявність системних протиріч між положеннями зазначених кодифікованих актів.

Наведене посилюється наявністю безлічі підзаконних нормативно-правових актів у різних сферах суспільних відносин, ефективність яких залежить від якості законодавчого акта, на конкретизацію якого вони прийняті. Відповідно, коли підзаконний нормативно-правовий акт видається в розріз із положеннями закону, навіть якщо це спрямовано на виправлення в ньому помилок і неточностей, він стає незаконним, а це свідчить про його неефективність³. Як приклад можна

¹ Проект Закону про особливості регулювання підприємницької діяльності окремих видів юридичних осіб та їх об'єднань у перехідний період від 9 верес. 2021 р., реєстр. №6013. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=72707 (дата звернення: 10.05.2023).

² Посполітак В. В., Ханік-Посполітак Р. Ю. Аналіз наявних суперечностей та неузгодженостей між Цивільним та Господарським кодексами України. Київ : Реферат, 2005. 264 с. ; Кот О. О., Гриняк А. Б. Господарський кодекс України: скасувати, не можна залишити. *Нове українське право*. 2023. Вип. 1. С. 11–19.

³ Онищук І. Моніторингові індикатори ефективності законодавчих актів. *Альманах права. Правовий моніторинг і правова експертиза: питання теорії та практики*. Вип. 10. Київ : Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2019. С. 75.

навести положення постанови Кабінету Міністрів України № 164 «Деякі питання нотаріату в умовах воєнного стану»¹, у якій передбачено збільшення строків для прийняття або ж відмови від спадщини з 6 (за ЦК України) до 10 (за наведеною постановою Кабміну) місяців. Не вдаючись до детального аналізу безпосередньо спадкових правовідносин, варто наголосити на неврахуванні при прийнятті цієї постанови закріпленого у ч. 4 ст. 4 Цивільного кодексу України загального правила про застосування саме положень Кодексу, а не постанов Кабінету Міністрів України. Крім того, варто враховувати, що регулювання, наприклад, приватноправових відносин є можливим і на договірному чи звичаєвому рівнях, відповідно й такі регулятори слід враховувати при розробці чи вдосконаленні механізмів правового регулювання суспільних відносин. Такий підхід цілком узгоджуватиметься з принципом доцільності й обґрунтованості у правотворчій діяльності, яким забезпечується відповідна ієрархія регуляторів та їх направленість на деталізацію виконання положень законодавства.

Не завжди доречним є поширений у законодавстві прийом бланкетності нормативно-правового акта, положення якого розпорошені (і це в кращому випадку) по різнорівневих актах спеціального законодавства. Більш того, інколи спостерігається відсутність конкретизації з метою уникнення відповідальності чи створення правового вакууму в регулюванні. Одним із таких непоодиноких прикладів є положення Господарського кодексу України, детальний аналіз яких свідчить, що більше 90% положень Кодексу є бланкетними або щонайкраще мають відсильний характер. Відповідно, питання гармонізації вітчизняного законодавства з правом ЄС доцільно здійснювати шляхом моніторингу його змісту на предмет регулюючого впливу, з подальшим усуненням внутрішніх протиріч².

Наведений підхід прямо суперечить положенням Угоди про асоціацію та актам ЄС, у яких на рівні загального правила передбачено, що законодавчі положення повинні бути сформульовані якомога конкретніше, щоб залишити менше можливостей для альтернативних тлумачень. Це особливо важливо щодо положень, що надають державі повноваження обмежувати права громадян (наприклад, шляхом накладання штрафу, конфіскації, відкликання дозволу, стягнення податків, зборів тощо)³.

¹ Деякі питання нотаріату в умовах воєнного стану : постанова Каб. Міністрів України від 28 лют. 2022 р. № 164. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/164-2022-п> (дата звернення: 10.05.2023).

² Кот О. О., Гриняк А. Б. Господарський кодекс України: скасувати, не можна залишити. *Нове українське право*. 2023. Вип. 1. С. 19.

³ Рекомендації для українських органів державного управління щодо наближення до права ЄС. Київ, 2018. URL: <https://eu-ua.kmu.gov.ua/sites/default/files/inline/files/>

Крім того, найбільш поширеними вадами вітчизняного законодавства, які одночасно є істотними перешкодами для належного виконання Угоди про асоціацію, є: 1) невідповідність норм права об'єктивним закономірностям життя суспільства; 2) невідповідність норм соціально-правовій психології народу, соціальної групи тощо; 3) неправильне визначення мети правового регулювання; 4) помилковий вибір правових засобів досягнення зазначеної мети; 5) недостатнє врегулювання умов дії норми; 6) порушення взаємозв'язку між елементами системи правового регулювання, зокрема між нормами різних галузей законодавства; 7) внутрішня суперечність норми, а саме її надмірна складність, незрозумілість для виконавців (юридична невизначеність), нездійсненність санкції норми¹.

Ці та інші проблеми свідчать про відсутність сьогодні визначеного механізму правового моніторингу, складовими елементами якого є прийоми, методи та способи здійснення (аналітичне узагальнення, проведення опитувань, узагальнення звернень, обмін інформацією між державними органами, аналіз судових рішень) моніторингу, а також використання його результатів. Сукупність наведених елементів складає юридичну техніку правового моніторингу, арсенал якої значно відрізняється від методології наукового пізнання, оскільки використання спеціальних юридико-технічних засобів спрямовано на реалізацію аналітичної функції правового моніторингу – правову експертизу та її результат – цілком конкретну оцінку ефективності нормативно-правових актів. Натомість результатом наукового пізнання є формування наукового знання, яке є евристичним і не завжди однозначним².

Як приклад доцільно навести закріплені в Загальнодержавній програмі адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу плани-графіки адаптації законодавства й моніторингу їх виконання. Так, закріплений у Програмі механізм передбачає обов'язковість моніторингу проектів законів України та інших нормативно-правових актів на їх відповідність *acquis communautaire* з метою недопущення прийняття актів, які суперечать *acquis* Європейського Союзу³. Крім того, зазначеним законодавчим актом закріплений інституціональний механізм здійснення правового моніторингу та визначені відповідальні за проведення такого моніторингу органи влади. Зазначені органи (Кабінет Міністрів України, Комітет з питань інтеграції Укра-

legal_approximation_guidelines_ukr_new.pdf (дата звернення: 10.05.2023).

¹ Музика Л. А. Концепція цивільно-правової політики України : монографія. Київ : Паливода А. В., 2020. С. 384.

² Основи наукових досліджень: методологія, організація, оформлення результатів : навч. посіб. Київ : Хай-Тек Прес, 2012. С. 197.

³ Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу : Закон України від 18 берез. 2004 р. №1629-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2004. №29. Ст. 367.

їни до Європейського Союзу Верховної Ради України тощо), у межах наданих їм повноважень і закріплених можливостей, таку діяльність здійснюють фрагментарно, свідченням чого може бути презентований Міністерством юстиції України за результатами проведеного у 2022 р. моніторингу впровадження й аналізу ефективності прийнятих нормативно-правових актів звіт із питань судоустрою, судочинства, надання безоплатної правової допомоги та кримінальної юстиції, виконання рішень, банкрутства та судово-експертної діяльності. Із його змісту вбачається, що схожа робота в сферах приватного, міжнародного права, нотаріату тощо не проводилася. Однак таке зобов'язання впливає, наприклад, із п. 2 ст. 475 Угоди про асоціацію, у якій визначено, що «моніторинг включає оцінку наближення законодавства України до права Європейського Союзу, як це визначено в цій Угоді, в тому числі аспекти виконання та впровадження». Відповідно, і правовий моніторинг доцільно здійснювати не лише на предмет відповідності національного законодавства актам ЄС, а й іншим джерелам права, що включають інструменти м'якого права і практику Суду Європейського Союзу.

Отже, питання правового моніторингу, його методології та методики здійснення викликає значний інтерес, адже Угода про асоціацію передбачає «динамічне наближення». Це означає, що наближення фактично ніколи не закінчується: щоразу, коли відповідне право ЄС змінюється або замінюється новим законодавством, додатки до Угоди про асоціацію можуть стати предметом перегляду. Наприклад, відповідно до ст. 463 Угоди про асоціацію українські державні органи не повинні чекати на інформацію від установ ЄС чи запит на перегляд Угоди про асоціацію. Український уряд в односторонньому порядку може вирішити здійснювати наближення до найновішого права ЄС. Утім, це необхідно робити розважливо і після поглибленого аналізу юридичних, економічних і політичних аспектів такого рішення (*тобто після належного правового моніторингу* – курсив наш. – Авт.)¹.

Як приклад доцільно навести положення ст. 256 Угоди про асоціацію, де передбачено особливості гармонізації національного законодавства з конкурентним законодавством ЄС. У відповідній статті Угоди про асоціацію наведено лише окремі акти ЄС, що підлягають імплементаванню в національне законодавство. Натомість особливістю конкурентного законодавства ЄС є його автономність до національних законодавств країн-членів, зважаючи на їх пряму дію на рівні ЄС і на національних рівнях країн-членів. Відповідно, неприведення Україною як кандидатом на вступ до ЄС національного законодавства у від-

¹ Рекомендації для українських органів державного управління щодо наближення до права ЄС. Київ, 2018. URL: https://eu-ua.kmu.gov.ua/sites/default/files/inline/files/legal_approximation_guidelines_ukr_new.pdf (дата звернення: 10.05.2023).

повідність до конкурентного права ЄС не буде підставою для відмови у вступі, адже і національне законодавство, і *acquis* ЄС застосовуються паралельно й незалежно. Водночас в Угоді про асоціацію закладено так званий «динамічний режим гармонізації», за яким зміна законодавства ЄС стає предметом моніторингу Україною та перегляду відповідних положень Угоди про асоціацію.

Із наведеного вбачається важлива роль правового моніторингу як дієвого інструменту євроінтеграційної політики нашої країни, зважаючи на використання його як засобу: а) контролю за якістю й ефективністю нормативного акта; б) оцінювання регуляторного впливу; в) перевірки дієвості правової норми на практиці; г) вироблення пропозицій щодо вдосконалення механізму правового регулювання. Наприклад, якщо проаналізувати роль і значення правового моніторингу на стадії вироблення пропозицій щодо вдосконалення законодавства шляхом оцінки соціальної ефективності тих правових норм, які підлягають корегуванню та їх відповідності стандартам ЄС, то основна місія правового моніторингу включає в себе широке коло різноманітних питань від прогнозування до конструювання правової норми та правозастосування. Відповідно, і результати правового моніторингу дають можливість виявити й за потреби усунути вади законодавства шляхом удосконалення механізму правового регулювання, що сприятиме стабільності правопорядку. Недарма в концепції до проекту Закону України «Про правотворчу діяльність» наголошувалося, що результатами належно організованого моніторингу нормативно-правових актів можуть бути з'ясовані питання актуальності нормативно-правового акта, його відповідності загальним напрямам правової політики держави, доцільності внесення змін чи доповнень у чинні нормативні акти або визнання окремих актів такими, що втратили чинність.

Окремо варто зупинитися на доцільності концептуального переосмислення політики держави в напрямі долучення до моніторингової діяльності законодавчих актів на предмет їх відповідності *acquis* ЄС науково-експертної спільноти. З цього приводу варто відзначити, що вимоги до фаховості суб'єктів правотворчої діяльності зумовлюють необхідність реалізації принципу її наукового забезпечення. Результати правотворчої діяльності мають враховувати досягнення науки у сфері, у якій здійснюється правове регулювання, зокрема й завдяки залученню до правотворчої діяльності представників наукових установ і визнаних фахівців у відповідних галузях науки¹. Саме на них покладається завдання трансформувати волю правотворця у форму нормативно-правового акта, а також забезпечити його перевіреною інформацією,

¹ Стефанчук Р. О. Про засади правового регулювання правотворчої діяльності в Україні. *Право України*. 2021. № 12. С. 16.

необхідною для розв'язання питань про своєчасність і обґрунтованість ухвалення нормативно-правового акта, спрогнозувати його дію, ефективність і наслідки. Правотворчість повинна спиратися на наукову концепцію розвитку нормативних актів, на чіткі наукові уявлення про майбутній розвиток і стан законодавчої бази та про оптимальні шляхи її вдосконалення¹.

Саме в ході наукового моніторингу діючого законодавства виявляється недосконалість чи застарілість у підходах до правового регулювання конкретних правовідносин, що дозволяє запропонувати вдосконалений під сучасні потреби механізм їх урегулювання. Відповідні пропозиції щодо вдосконалення механізму правового регулювання підкріплюються науковими знаннями у формі гіпотези, наукового припущення, висновку². Недарма в правовій доктрині наголошується, що основою модернізації повинне бути наукове обґрунтування з метою усунення деформацій механізму нормотворення, забезпечення максимальної та об'єктивної взаємодії всіх інших факторів, що впливають на розвиток вітчизняної правотворчості³.

Зазначене отримало своє підтвердження шляхом закріплення в Законі України «Про правотворчу діяльність» поділу учасників правотворчої діяльності на: 1) суб'єктів правотворчої діяльності (Верховна Рада України, Президент України, Кабінет Міністрів України, Верховна Рада Автономної Республіки Крим тощо); 2) суб'єктів правотворчої ініціативи (орган державної влади, інший державний орган, його посадова особа, інший уповноважений суб'єкт); 3) суб'єктів забезпечення правотворчої діяльності (особи, що виконують функції наукового, експертного, консультативного, технічного й інших видів забезпечення правотворчого процесу); 4) заінтересованих осіб (фізичні та юридичні особи, на яких вплине прийняття (видання) нормативно-правового акта).

Виходячи з цього, суб'єктами правового моніторингу можуть бути як органи законодавчої, виконавчої та судової гілок влади, так і різно-

¹ Удовика Л., Ганзенко О. Правові засоби правотворчості в контексті інтеграції України в ЄС. *Підприємництво, господарство і право*. 2017. №10. С. 203.

² Прикладом зазначеного можуть слугувати наукові розвідки з питань визначення передумов і відповідних наслідків скасування Господарського кодексу України (Посполітак В. В., Ханік-Посполітак Р. Ю. Аналіз наявних суперечностей та неузгодженостей між Цивільним та Господарським кодексами України. Київ : Реферат, 2005. 264 с. ; Кузнецова Н. С., Кот О. О., Гриняк А. Б., Пленюк М. Д. Скасування Господарського кодексу України: потенційні наслідки та необхідні передумови. *Вісник Національної академії правових наук України*. 2020. Т. 27, №1. С. 100–131 ; Кот О. О., Гриняк А. Б. Господарський кодекс України: скасувати, не можна залишити. *Нове українське право*. 2023. Вип. 1. С. 11–19).

³ Шутак І., Онищук І. Юридична техніка нормотворення у контексті доктринальних поглядів. *Право України*. 2021. №12. С. 156.

го роду експертні організації з числа наукових, освітніх, міжнародних та інших організацій відповідного профілю. Зазначений підхід цілком відповідає законотворчій політиці ЄС щодо участі всіх зацікавлених у виробленні політики суб'єктів із забезпеченням якості на всіх етапах, у тому числі із залученням експертів, починаючи з перевірки законодавчої пропозиції на дотримання необхідних вимог¹. Такий підхід істотно впливає як на спроможність держав-членів імплементувати право Європейського Союзу, так і на ефективність законодавства Спільноти. Експерти допомагають визначити альтернативи, запобігти виникненню або загостренню проблем, оцінити внутрішні й зовнішні впливи².

Провідну роль у проведенні правового моніторингу діючих нормативно-правових актів повинна бути відведена науковій спільноті³.

Залучення науковців до правової експертизи діючих нормативно-правових актів на предмет їх актуальності, відповідності загальним напрямам правової політики держави, доцільності вдосконалення або ж визнання такими, що втратили чинність, підвищує рівень обґрунтованості, достовірності, професійності, конкретності й повноти таких нормативно-правових актів і рішень. Недарма правову експертизу в доктрині права визначають як самостійну стадію правового моніторингу правотворчості та правозастосування⁴. Відповідно, залучення висококваліфікованих фахівців у галузі права до правової експертизи актів органів державної влади, органів місцевого самоврядування здатне забезпечити не тільки належну їх якість і ефективність, а й їх позитивний вплив на політичні, економічні та соціальні процеси, що відбуваються в державі. Як приклад можна навести звернення Міністерства юстиції України до науковців Науково-дослідного інституту правотворчості та науково-правових експертиз Національної академії правових наук України щодо розробки алгоритму (процедури) проведення та оформлення моніторингового звіту Міністерства юстиції України у сферах правосуддя, адвокатури, відшкодування збитків

¹ Кот О. О. Завдання науково-правової експертизи та її вплив на розвиток і якість законодавства. *Правотворчість в Україні: перспективи законодавчого врегулювання* : зб. наук. пр. / за заг. ред. О. О. Кота, А. Б. Гриняка, Н. В. Міловської. Одеса : Гельветика, 2022. С. 168.

² Теорія та практика європейського врядування : навч. посіб. / Л. Л. Прокопенко, О. М. Рудік, І. Д. Шумляєва, Н. М. Рудік. Дніпропетровськ : ДРІДУ НАДУ, 2009. С. 151.

³ Гриняк А. Б. Роль та значення правового моніторингу як дієвого інструменту забезпечення якості законодавства України. *Правотворчість в Україні: перспективи законодавчого врегулювання* : зб. наук. пр. / за заг. ред. О. О. Кота, А. Б. Гриняка, Н. В. Міловської. Одеса : Гельветика, 2022. С. 210.

⁴ Рибікова Г. В. Принципи організації і проведення правової експертизи нормативно-правових актів. *Наукові праці Національного авіаційного університету. Серія: Юридичний вісник «Повітряне і космічне право»*. 2013. №3. С. 29, 30.

державою-агресором тощо, його структури, методології та методики. Процедура ж проведення експертизи нормативно-правових актів включає в себе оцінку концептуальних основ акта, визначення його місця в системі нормативно-правових актів, порівняльно-правовий аналіз з іншими актами, його архітектоніку тощо.

Прикладом залучення громадських об'єднань і наукових інституцій у ЄС є діяльність міжнародних асоціацій, що здійснюють моніторинг дотримання прав людини, урядових організацій, національних організацій спостерігачів, національних організацій, пов'язаних із виборами. Однією з найвпливовіших міжнародних організацій є ENEMO (European Network of Election Monitoring Organizations – Європейська мережа організацій зі спостереження за виборами). Ця асоціація об'єднує 18 неурядових організацій із 16 країн колишнього СРСР і Східної Європи, які протягом багатьох років проводять широкомасштабні спостереження за виборами у своїх країнах¹.

Щодо нашої країни, де визнається і діє принцип верховенства права, сьогодні змушені констатувати відсутність якоїсь цілісної, упорядкованої, скоординованої системи суб'єктів правового моніторингу. Залучення науковців до проведення незалежної правової (юридичної) експертизи проєктів законів і правового моніторингу діючих нормативно-правових актів дозволить вирішити ряд завдань щодо: 1) визначення пріоритетності прийняття нормативно-правових актів; 2) аналізу й оцінки соціальних потреб, публічних і суспільних інтересів, які потребують врегулювання шляхом правотворення; 3) оцінювання правових ризиків, які є необхідним елементом правотворчості і правозастосування; 4) розробки концептуальних засад розвитку галузевого законодавства України; 5) аналізу поточного стану правового регулювання відповідних суспільних відносин з визначенням колізій, прогалин, суперечностей, застарілих норм тощо; 6) обґрунтування механізмів вирішення наявних проблем, визначення кола питань, які підлягають урегулюванню в законодавстві України; 7) оцінки відповідності правового регулювання певних суспільних відносин міжнародно-правовим зобов'язанням України; 8) забезпечення юридичного прогнозування реалізації прийнятих суб'єктами правотворчої діяльності нормативно-правових актів; 9) юридико-технічної оцінки нормативно-правових актів з метою визначення ступеня їх відповідності в цілому й окремих його елементів вимогам юридичної техніки. Крім того, розвиток інституту правового моніторингу як науково-теоретичної та практичної діяльності, заснованої на залученні до участі в ній провідних учених Національної академії наук України, дозволить підвищити якість і результативність такої діяльності, а також сприя-

¹ Боринська О. Моніторинг виборчого процесу як сприяння розвитку демократії. *Політичний менеджмент*. 2009. №1 (34). С. 79.

тиме науково обґрунтованому пошуку балансу інтересів людини, суспільства й держави. З цього приводу заслуговує уваги застереження В. Я. Тація, що реформи, які не забезпечуються проведенням систематизованої та усвідомленої правової політики, не підкріплені спробами зв'язати розрізнені нормативні акти в програму, яка працює і послідовно здійснюється, приречені на провал¹.

Варто зазначити, що фокус уваги вчених Науково-дослідного інституту правотворчості й науково-правових експертиз НАПрН України акцентовано на вивченні саме цих проблем правотворчості й науково-експертного забезпечення нормативно-правової діяльності органів державної влади з метою виконання Україною зобов'язань із набуття членства у Європейському Союзі. У межах фундаментальних наукових досліджень перед ученими НДІ поставлено ряд завдань щодо розкриття основних засад формування системи законодавства, визначення співвідношення нормативно-правових актів з іншими правовими актами, з'ясування проблемних аспектів нормопроекткування, встановлення ролі правового моніторингу в забезпеченні якості й ефективності правотворчого процесу, висвітлення особливостей правової експертизи й обговорення проектів нормативно-правових актів, оцінювання відповідності правового регулювання певних суспільних відносин міжнародно-правовим зобов'язанням України щодо набуття членства у Європейському Союзі тощо. Реалізація поставлених завдань спрямована на вдосконалення механізму правового регулювання суспільних відносин шляхом створення дієвої системи зворотної комунікації між суб'єктом нормотворчої діяльності та правозастосовцем. Зважаючи на це, у межах розділу XII «Правовий моніторинг» Закону України «Про правотворчу діяльність» доцільно закріпили й механізм такої зворотної комунікації шляхом покладення на суб'єкта правотворчої діяльності або центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у відповідній сфері, обов'язку не лише звітності за результатами правового моніторингу нормативно-правових актів, а й розроблення додаткових нормативно-правових актів у відповідь на дані моніторингу й оцінки.

Окремо слід акцентувати увагу на закріпленні в межах Закону України «Про правотворчу діяльність» механізму правового моніторингу за результатами узагальнення судової практики й аналізу судової статистики. Зазначена діяльність включає в себе роботу з перевірки правових актів чи окремих правових норм на предмет їх відповідності нормативним актам вищої юридичної сили, загальним засадам законодавства й основоположним принципам права. З цього приводу закріплено право вищих судових органів на проведення моніторинго-

¹ Тацій В. Я. Проблеми формування правової політики в Україні. *Вибрані статті, виступи, інтерв'ю* / відп. за вип. О. В. Петришин. Харків : Право, 2010. С. 510.

вих досліджень і направлення їх результатів суб'єкту правотворчої діяльності з пропозиціями про необхідність внесення змін або припинення дії нормативно-правових актів¹.

Більш того, окремим об'єктом моніторингу вищими судовими інстанціями, крім нормативно-правових актів, можуть бути рішення Суду ЄС. Так, для правової системи ЄС рішення Суду ЄС мають принципове значення як акти судової правотворчості, що роз'яснюють, як слід тлумачити й застосовувати право ЄС на національних рівнях. З цього приводу ст. 6 додатку XVII до глави IV Угоди про асоціацію закріплений обов'язок компетентних органів враховувати практику Суду ЄС. Так, корегуванню можуть підлягати навіть окремі формулювання дефініції, що закріплені в директивах ЄС після врахування практики Суду ЄС. Прикладом може слугувати дефініція «відмови в перевезенні» (ст. 2 (j) Регламенту 261/2004/ЄС), яку відкореговано, зважаючи на практику Суду ЄС². Із наведеного можемо зробити висновок, що практика Суду ЄС відіграє надзвичайно важливу роль в імплементації та щоденному застосуванні права ЄС, оскільки спрямована на роз'яснення випадків порушення права ЄС, особливостей його тлумачення і застосування. Відповідно, і моніторинг практики Суду ЄС спрямований на конкретизацію загальних положень актів ЄС під час їх імплементації в національні законодавства. Більш того, обов'язок враховувати практику Суду ЄС у такій сфері, як публічні закупівлі, прямо передбачено у ст. 153 Угоди про асоціацію.

Зважаючи на вищенаведене, можемо констатувати, що закріплення цієї функції судової влади в положеннях Закону України «Про правотворчу діяльність» дозволить забезпечити дотримання балансу між законодавчою та виконавчою гілками влади у сферах правотворчості та правореалізації. З цього приводу варто наголосити, що, оскільки прийняття нормативно-правових актів є діяльністю законодавчих і виконавчих органів влади, і в цьому сенсі ця діяльність є об'єктом моніторингу з боку судової влади, відповідно й судовий моніторинг діючого законодавства є ефективною формою виявлення та усунення допущених протиріч, дублювань тощо. Виходячи з наведеного, наділення судової гілки влади функцією контролю у сфері правотворчості спрямоване на реалізацію правозахисної функції шляхом визнання актів незаконними.

¹ Гриняк А. Б. Роль та значення правового моніторингу як дієвого інструменту забезпечення якості законодавства України. *Правотворчість в Україні: перспективи законодавчого врегулювання* : зб. наук. пр. / за заг. ред. О. О. Кота, А. Б. Гриняка, Н. В. Міловської. Одеса : Гельветика, 2022. С. 216.

² Рекомендації для українських органів державного управління щодо наближення до права ЄС. Київ, 2018. URL: https://eu-ua.kmu.gov.ua/sites/default/files/inline/files/legal_approximation_guidelines_ukr_new.pdf (дата звернення: 10.05.2023).

Враховуючи вищевикладене, можемо констатувати, що присвячені правовому моніторингу у Законі України «Про правотворчу діяльність» ст. 67–71 свідчать про формалізацію інституту правового моніторингу, його структури та змісту на загальнодержавному рівні. Аналізований законодавчий акт встановлює загальні принципи й універсальні методологічні основи здійснення правового моніторингу, що можуть бути застосовні як до сфери правотворчості, так і до сфери правозастосування, основою яких є принцип верховенства Конституції України. Схожого підходу дотримуються і країни – члени ЄС, які з метою гармонізації свого законодавства з *acquis* ЄС упроваджують внутрішні правила розробки нормативно-правових актів. Зазвичай такі правила наближення до *acquis* ЄС містяться в спеціальному законі, яким для нашої правової системи став Закон України «Про правотворчу діяльність», який містить питання методології розроблення проектів законодавчих актів. Наприклад, при розробці проектів законів, що гармонізують внутрішнє законодавство з *acquis* ЄС, не рекомендується використання методу прямого копіювання. Як зазначається із цього приводу в Рекомендаціях цього наближення до права ЄС, скопійовані положення можуть виявитися чужорідними системі, незрозумілими тим, хто їх виконує та застосовує¹. Наприклад, щодо регламентів ЄС державам-членам дозволено ухвалювати внутрішнє законодавство, але тільки за умови, що такі положення доповнюють і полегшують пряме їх застосування. Разом із тим Суд ЄС у справі 50/76 *Amsterdam Bulb* наголосив, що пряме застосування регламенту ЄС означає, що набуття ним чинності та його застосування на користь або проти суб'єктів, на яких поширюється його дія, не залежить від будь-яких заходів його впровадження в національне законодавство². Для України як кандидата в члени ЄС регламенти стануть обов'язковими лише з моменту вступу в ЄС, однак уже сьогодні з метою виконання умов Угоди про асоціацію вітчизняне законодавство слід привести у відповідність із ними. Зазначений процес не повинен обмежуватися копіюванням їх положень, а потребує моніторингу практики Суду ЄС.

Разом із тим, здійснивши спробу формалізації на законодавчому рівні інституту правового моніторингу шляхом закріплення способів його здійснення, використання його результатів, особливостей моніторингу нормативно-правових актів, у тому числі й за результатами узагальнення судової практики та судової статистики, доцільно за-

¹ Рекомендації для українських органів державного управління щодо наближення до права ЄС. Київ, 2018. URL: https://eu-ua.kmu.gov.ua/sites/default/files/inline/files/legal_approximation_guidelines_ukr_new.pdf (дата звернення: 10.05.2023).

² Judgment of 2.2.1977, Case 50/76 *Amsterdam Bulb*. URL: <https://curia.europa.eu/juris/showPdf.jsf?text=&docid=89213&pageIndex=0&doclang=en&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=532728> (дата звернення: 10.05.2023).

кріпити й методика моніторингу правотворчості та правозастосування, що відображатиме систему юридико-матеріальних, юридико-технічних і юридико-організаційних критеріїв ефективності законодавства під час його реалізації, ключовими з яких є мета прийняття нормативно-правового акта й ефективність механізму його регулюючого впливу на відповідні правовідносини. З цього приводу варто наголосити, що в більшості країн – членів ЄС ці два критерії є ключовими. Такий підхід до закріплення на законодавчому рівні методики правового моніторингу, як видається, дозволить виявити поширені типові помилки при розробці проекту нормативно-правового акта, перевірити на практиці ефективність дії норм законодавства на обмеженій території держави або відносно невеликого кола суб'єктів, визначити першочергові завдання системної оптимізації регулювання конкретної сфери суспільних відносин.

Саме з метою вироблення загальної для країн – членів ЄС методики гармонізації національних законодавств із *acquis* ЄС Європейська комісія розробила ряд рекомендацій щодо основних принципів імплементації директив, дотримання яких є важливим і для України. Так, під час реалізації Плану заходів з виконання Угоди про асоціацію Україна повинна: 1) моніторити причини порушення зобов'язань з імплементації *acquis* ЄС і вживати організаційних або інших заходів щодо їх усунення; 2) застосовувати кращі практики щодо швидкості чи якості імплементації *acquis* ЄС; 3) інформувати громадськість про список актів ЄС, що не були вчасно імplementовані до національного законодавства, шляхом розміщення на вебсайті уряду; 4) інформувати громадськість про імплементацію директив повністю чи частково тощо¹.

З цього приводу заслуговує уваги досвід зарубіжних країн, коли розробляється відповідна комп'ютерна програма, функцією якої є визначення якості законодавства шляхом порівняння змісту нормативно-правових актів між собою та використання його на практиці. Наприклад, у Бельгії в Інституті соціального права на вимогу Уряду розроблено нормопроектувальну систему «*SOLON*» для визначення якості законодавства, яка включає в себе матеріальний (зміст нормативно-правових актів) та формальний (структура, спосіб оформлення тощо) критерії. Більше того, аналогічні системи вже застосовуються в Королівстві Нідерландів (*LEPA*, *OBW*), в Італійській Республіці (*Lexidit*, *Lexeditior* *IRI_AI*, *Arianna*, *Norma*). У цьому напрямі навіть пропонується виокремлення відповідної науки – «*legimatics*» щодо

¹ Commission Recommendation of 12 July 2004 on the transposition into national law of Directives affecting the internal market (2005/309/EC). URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32005H0309&from=EN> (дата звернення: 10.05.2023).

вивчення та дослідження можливостей комп'ютерної техніки у сфері нормопроекткування¹.

В Україні заслуговує на увагу спроба запровадження оновлюваної інформаційної системи моніторингу земельних відносин як механізму боротьби з корупцією в цій сфері². Саме об'єднання в одній системі всіх відомостей і даних про земельні відносини, які надходять від Державної фіскальної служби України, Державної судової адміністрації України, Державної служби лісового господарства України, Держгеокадастру України тощо, сприятиме пошуку й усуненню проблемних питань, прогнозуванню та моделюванню розвитку законодавства в цій сфері. Відсутність таких узагальнених даних у відкритому доступі є однією з причин неспроможності української економіки використовувати потенціал земельних ресурсів повною мірою, породжує політичні спекуляції щодо необхідності, стану й напрямів земельного реформування, а також сприяє приховуванню помилок і корупційних діянь у діяльності органів влади, наділених земельною компетенцією. Відтак доступність таких даних для широкого загалу є основою для підвищення рівня прозорості земельної сфери й подолання земельної корупції³. Відповідно, і інформація, отримана в результаті правового моніторингу, повинна зберігатися в базах даних і бути доступна кожному, хто бере участь у цьому, а сам процес правового моніторингу доцільно розглядати як систему обробки інформації у сфері правотворчого та правозастосовчого процесів. Окремо із цього питання варто зазначити про розроблений Дослідницькою службою Верховної Ради України проєкт Методології оцінки комітетами Верховної Ради України ефективності реалізації законів (ефективності застосування законодавства). Зазначений документ на початку цього року детально проаналізований і обговорений науковцями Науково-дослідного інституту правотворчості та науково-правових експертиз НАПрН України спільно з фахівцями Головного науково-експертного управління Апарату Верховної Ради України.

Отже, закріплення на законодавчому рівні інституту правового моніторингу дозволяє сформувати правові підвалини для систематич-

¹ Оніщенко Н. М. Правовий моніторинг: від теорії до практики. *Альманах права. Правовий моніторинг і правова експертиза: питання теорії та практики*. Вип. 10. Київ : Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2019. С. 24.

² Про забезпечення ефективної реалізації проєкту «Підтримка реформ у сільському господарстві та земельних відносинах в Україні» : наказ М-ва аграр. політики та продовольства України від 19 черв. 2015 р. №231. URL: <http://www.kse.org.ua/uk/research-policy/land/about> (дата звернення: 10.05.2022). (Втратив чинність).

³ Кулинич П. Ф. Моніторинг земельних відносин в системі правового моніторингу: поняття, становлення, перспективи. *Альманах права. Правовий моніторинг і правова експертиза: питання теорії та практики*. Вип. 10. Київ : Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2019. С. 52, 53.

ної, комплексної роботи суб'єктів правотворчої діяльності, спрямованої на спостереження, аналіз і оцінку законодавства під час його реалізації з метою вдосконалення та прогнозування розвитку. Закріплення інституту правового моніторингу спрямоване як на вдосконалення правової системи загалом, так і її складових елементів. Зібрані в результаті його проведення відомості дозволять формувати й проводити обґрунтовану, ефективну і цілеспрямовану цивільно-правову¹, кримінально-правову² тощо політику на національному рівні, розуміння якої розкривається насамперед через належний аналіз правозастосовної діяльності.

Зважаючи на це, системний і комплексний аналіз правотворчої та правозастосовної діяльності включає в себе різноманітні етапи (стадії), до яких пропонується відносити: 1) підготовчий етап – передбачає постановку та конкретизацію його мети й завдань, кола суб'єктів, об'єктів і напрямів дослідження; 2) етап збору інформації – здійснюється з метою узагальнення вихідних даних щодо об'єкта дослідження; 3) етап експертизи нормативно-правових актів на предмет відповідності положенням Конституції України та інших нормативно-правових актів; 4) етап оцінки ефективності дії нормативно-правових актів (норм права); 5) етап прогнозування потреби у правовому регулюванні; 6) заключний етап правового моніторингу, в межах якого формулюються висновки про якість, прогалини та колізії нормативно-правових актів³. Зміст цих стадій безпосередньо залежить від виду моніторингу, його об'єкта й суб'єктного складу.

Як видається, наведений алгоритм дій при проведенні правового моніторингу можна використовувати щодо різних об'єктів моніторингу й відповідних його завдань (від оцінки ефективності нормативно-правових актів до оцінки соціальної корисності досягнутих у зв'язку з їх прийняттям результатів). Водночас на всіх етапах правового моніторингу слід враховувати, що в межах свого змістового наповнення норми права повинні фіксувати лише реально існуючі можливості та не бути спрямованими на врегулювання відносин, що виходять за межі реальної дійсності. Іншими словами, правотворча діяльність повинна відповідати принципу доцільності й обґрунтованості, за яким прийняття нормативно-правового акта можливе виходячи з об'єктивної необхідності в правовому регулюванні відповідних відносин.

¹ Музика Л. А. Концепція цивільно-правової політики України : монографія. Київ : Паливода А. В., 2020. 504 с.

² Фріс П. Л. Кримінально-правова політика Української держави: теоретичні, історичні та правові проблеми. Київ : Атіка, 2005. 332 с.

³ Онищук І. І. Технологічний алгоритм правового моніторингу. *Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія «Юридичні науки»*. 2014. Вип. 2, т. 1. С. 111, 112.

Підсумовуючи, варто наголосити, що врахування євроінтеграційних прагнень України є важливим завданням при формуванні та застосуванні національного законодавства. Разом із тим вищенаведені євроінтеграційні процеси прямо пов'язані з правотворчою політикою України, особливо на стадії гармонізації українського законодавства і законодавства Європейського Союзу. Відповідно, без ефективного правового моніторингу, спрямованого на спостереження, аналіз і оцінку законодавства з метою його вдосконалення та прогнозування, неможливо стверджувати про формування науково обґрунтованої євроінтеграційної правової політики держави, нормативні регулятори якої спрямовані на закріплення концепції людиноцентризму, коли інтереси людини навіть у часи наявних зовнішніх викликів і загроз є найвищою цінністю. Зважаючи на це, правовий моніторинг є перспективним інструментом формування такої правової політики, яка б відповідала ключовим базовим цінностям Європейського Союзу та відображалась у зміні світоглядних принципів на всіх рівнях життя і рухом до європейського добробуту.

РОЗДІЛ 4

ПІДСТАВИ І ПРАВОВІ МЕХАНІЗМИ ПРИТЯГНЕННЯ ОСІБ ДЕРЖАВИ-АГРЕСОРА ДО КРИМІНАЛЬНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ЗА ВЧИНЕННЯ НА ТЕРИТОРІЇ УКРАЇНИ ВОЄННИХ ЗЛОЧИНІВ

4.1. КРИМІНАЛЬНО-ПРАВОВА ТА КРИМІНОЛОГІЧНА ХАРАКТЕРИСТИКА ВОЄННИХ ЗЛОЧИНІВ, ЩО ВЧИНЯЮТЬСЯ В УМОВАХ ЗБРОЙНОЇ АГРЕСІЇ РОСІЙСЬКОЇ ФЕДЕРАЦІЇ ПРОТИ УКРАЇНИ

4.1.1. ПОНЯТТЯ ВОЄННИХ ЗЛОЧИНІВ ЗА КРИМІНАЛЬНИМ КОДЕКСОМ УКРАЇНИ, ЖЕНЕВСЬКИМИ КОНВЕНЦІЯМИ 1949 Р. ТА РИМСЬКИМ СТАТУТОМ МІЖНАРОДНОГО КРИМІНАЛЬНОГО СУДУ

Поняття воєнних злочинів за Кримінальним кодексом України

Визначення воєнних злочинів за національним і конвенційним (міжнародним договірним) розумінням призводить до необхідності звернення до чинного КК України та сукупності міжнародно-правових актів (конвенцій, протоколів тощо), що надають поняття та класифікують цю групу злочинів. Одразу треба зазначити, що поняття «воєнні злочини» знайшло утвердження саме в міжнародно-правових актах. Уперше таке поняття було надано в 1945 р. в Статуті Міжнародного військового трибуналу в Нюрнберзі (Нюрнберзькій хартії), до якого його було введено з урахуванням чинних на той час певних заборон, визначених у нормах міжнародного гуманітарного права – Гаазьких конвенціях 1899 і 1907 рр.¹ У ст. 6 зазначеного Статуту проголошувалося, що воєнними злочинами треба вважати порушення законів і звичаїв війни, що охоплюють вбивства, жорстоке поводження або депортацію цивільного населення на окупованих територіях, вбивство або жорстоке поводження з військовополоненими, вбивство заручників,

¹ Див.: Мохончук С. М. Злочини проти миру та безпеки людства: генезис, еволюція, сучасна регламентація у кримінальному праві та законі : монографія. Харків : Право, 2013. С. 286.

розкрадання державного або приватного майна, безглузде руйнування населених пунктів, що не зумовлене військовою необхідністю¹.

Натепер серед міжнародно-правових актів особливе місце зайняли Женевські конвенції 1949 р. і Додаткові протоколи до них 1977 р., а також Римський статут Міжнародного кримінального суду, які фактично і визначають воєнні злочини (*war crimes*), а також злочини проти людяності (людства), геноцид і злочин агресії.

Агресивне повномасштабне вторгнення російської армії в Україну, розпочате 24 лютого 2022 р., призвело до вчинення десятків тисяч воєнних злочинів із боку агресора проти українських військових та цивільного населення. Враховуючи початок російської агресії в Україні, яка спостерігається наживо, дослідження цієї проблеми щодо її розв'язання на національному рівні звернене в майбутнє, хоча публікації з питань розслідування злочинів, пов'язаних із війною, змісту їх ознак, кваліфікації тощо були в значній кількості й раніше, однак вони, як правило, стосувалися питань, пов'язаних з агресивними війнами сьогодення проти інших держав.

В історичному контексті базовими дослідженнями стали роботи видатних криміналістів Ханса Гросса (Hans Gross) та Рудольфа Рейсса (Rodolphe Reiss). Так, «Керівництво» Ханса Гросса² стало основою для розвитку криміналістики, створення певних алгоритмів і правил розслідування злочинів, а Рудольф Рейс зробив неоцінений внесок у проблему фіксації воєнних злочинів, які вчиняла австро-угорська армія (в Першу світову війну) під час її вторгнення до Сербії³ (що має асоціативний зв'язок із російською агресією проти України).

В Україні з початку повномасштабного вторгнення по 15 квітня 2023 р. Офіс Генерального прокурора облікував 78 269 випадків порушень законів та звичаїв війни (ст. 438 КК України), 69 – планування, підготовки або розв'язання та ведення агресивної війни (ст. 437 КК України), 53 – пропаганди війни (ст. 436 КК України), 2 306 – інших злочинів агресії та воєнних злочинів⁴. Також Офісом Генерального прокурора надана інформація, що у 2022 р. було повідомлено про підозру стільком особам і складено таку кількість обвинувальних актів: за ст. 438 КК України – 135 (47), за ст. 437 КК України – 6 (0),

¹ Репецький В. М., Лисик В. М. Поняття та ознаки воєнних злочинів. *Альманах міжнародного права*. 2009. Вип. 1. С. 120. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/amp_2009_1_15.

² Див.: Gross H. *Criminal Investigation: A Practical Handbook for Magistrates, Police Officers and Lawyers*. Harvard University : Specialist Press, 1907. 889 p.

³ Див.: Reiss R. A. *Report Upon the Atrocities Committed by the Austro-Hungarian Army During the First Invasion of Serbia*. London : Simpkin, Marshall, Hamilton, Kent & Co., LTD. 1916. XII, 192 p.

⁴ Див.: Офіс Генерального прокурора : офіц. вебсайт. URL: <https://www.gp.gov.ua>.

за ст. 436 КК України – 21 (16)¹. За січень – березень 2023 р. було повідомлено про підозру та складено обвинувальні акти: за ст. 438 КК України – 5 (3), за ст. 437 КК України – 1 (0), за ст. 436 КК України – 4 (2)².

Проблемою національного правозастосування залишається те, що віднесення цих злочинів саме до воєнних здійснюється на теоретичному рівні. Такий висновок пов'язується з тим, що законодавство України про кримінальну відповідальність не використовує поняття «воєнні злочини», не містить у розділі XX Особливої частини КК України статтю під такою назвою на відміну, скажімо, від ст. 8 Статуту Міжнародного кримінального суду, хоча за юридичною природою злочини (кримінальні правопорушення) цього розділу є міжнародними (або мають міжнародний характер), оскільки витоками формування кримінальної відповідальності за їх вчинення є міжнародне право. Отже, залишається необхідність у більш наочній відповідності національного законодавства визначенням, що використовуються в міжнародно-правових актах.

Неясності у праворозумінні цих злочинів додає і той факт, що КК України містить в Особливій частині окремий розділ XIX, нормами якого передбачена відповідальність за кримінальні правопорушення проти встановленого порядку несення військової служби (військові кримінальні правопорушення), у тому числі при їх здійсненні в умовах воєнного стану або в бойовій обстановці. Назва військових кримінальних правопорушень (*military offences*) та воєнних злочинів (*war crimes*) є співзвучною, що часом призводить до непорозумінь навіть серед юристів, які тільки дотичні до цієї сфери. Потрібно відзначити, що військовими кримінальними правопорушеннями визнаються передбачені розділом XIX Особливої частини КК України кримінальні правопорушення проти встановленого законодавством порядку несення або проходження військової служби, вчинені військовослужбовцями, а також військовозобов'язаними та резервістами під час проходження зборів (ст. 401 КК України). Крім того, дослідження системи норм чинного КК України показує, що окремі воєнні злочини охоплюються правопорушеннями, що мають абсолютно загальні конструкції (загальні злочини), такими як вбивство, нанесення тілесних ушкоджень, незаконне позбавлення волі та ін. Проте, як доречно зазначає С. М. Мохончук, визначення загальнокримінальних злочинів «не охоплюють всіх порушень гуманітарного права, а при встановленні

¹ Див.: Про зареєстровані кримінальні правопорушення та результати їх досудового розслідування. *Офіс Генерального прокурора* : офіц. вебсайт. URL: <https://gp.gov.ua/ua/posts/pro-zareyestrovani-kriminalni-pravoporushehnyia-ta-rezultati-yih-dosudovogo-rozsliduvannya-2>.

² Див.: Там само.

відповідальності за їх вчинення не враховується тяжкість воєнних злочинів»¹.

Визначення воєнних злочинів, як уже було зазначено, у КК України відсутнє, однак, коли постає питання про його доктринальне розуміння, воно перш за все пов'язується з договірним міжнародним гуманітарним правом, до якого відносять «чотири Женевські конвенції 1949 року, Додатковий протокол I до них та договори про зброю, як-от Конвенція про конкретні види звичайної зброї 1980 року або Конвенція про касетні боєприпаси 2008 року» (у ситуаціях міжнародних збройних конфліктів)².

За статистичними даними Офісу Генерального прокурора, абсолютна більшість воєнних злочинів в Україні вчиняється шляхом порушення законів та звичаїв війни (ст. 438 КК України). За диспозицією відповідної норми цей злочин полягає в таких суспільно небезпечних діяннях:

- 1) жорстокому поводженні з військовополоненими або цивільним населенням;
- 2) вигнанні цивільного населення для примусових робіт;
- 3) розграбуванні національних цінностей на окупованій території;
- 4) застосуванні засобів ведення війни, заборонених міжнародним правом;
- 5) інших порушеннях законів та звичаїв війни, що передбачені міжнародними договорами, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України;
- 6) відданні наказу про вчинення таких дій.

Вчинення такого кримінального правопорушення тягне за собою покарання у виді позбавлення волі на строк від 8 до 12 років. Це відносить таке діяння до особливо тяжких злочинів за класифікацією кримінальних правопорушень (ст. 12 КК України). У ч. 2 ст. 438 КК України сформульовано обтяжуючу обставину – поєднаність з умисним вбивством. Вчинення такого діяння з цією обтяжуючою обставиною вже тягне за собою позбавлення волі на строк від 10 до 15 років або довічне позбавлення волі.

Найбільша проблема в застосуванні на практиці ст. 438 КК України полягає у відсутності її визначеності. Такий висновок базується на тому, що перелік діянь, сформульованих як суспільно небезпечних, супроводжується поняттям «інші порушення ... що передбачені між-

¹ Мохончук С. М. Злочини проти миру та безпеки людства: генезис, еволюція, сучасна регламентація у кримінальному праві та законі : монографія. Харків : Право, 2013. С. 286.

² Мельцер Н. Міжнародне гуманітарне право. Загальний курс : довід. вид. / координатор Е. Кюстер ; МКЧХ. Листоп. 2020 р. С. 23. URL: https://blogs.icrc.org/ua/wp-content/uploads/sites/98/2021/05/4231_154-.pdf.

народними договорами, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України». Тому інший висновок з аналізу цієї норми полягає в тому, що для її застосування необхідно використовувати міжнародні-правові та конвенційні акти, що робить її бланкетною та конвенційною нормою. Однак ця вимога безпосередньо стосується лише двох видів діянь, зазначених у диспозиції норми цієї статті, – «застосування засобів ведення війни, заборонених міжнародним правом» та «інших порушень законів та звичаїв війни, що передбачені міжнародними договорами, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України». Що стосується більш конкретизованих діянь, виокремлених національним законодавцем шляхом їх опису¹, то їх застосування неможливо без звернення до міжнародних договорів, проте з'ясування змісту цих діянь, розуміння їх протилюдської сутності неможливе без настанов міжнародно-правових актів. Отже, і в цьому питанні є потреба у зміні редакції норми ст. 438 КК України.

Статтею 7 «Ніякого покарання без закону» Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод (Європейської конвенції з прав людини, далі – Конвенція) 1950 р. визначено: «1. Нікого не може бути визнано винним у вчиненні будь-якого кримінального правопорушення на підставі будь-якої дії чи бездіяльності, яка на час її вчинення не становила кримінального правопорушення згідно з національним законом або міжнародним правом. Також не може бути призначене суворіше покарання ніж те, що підлягало застосуванню на час вчинення кримінального правопорушення. 2. Ця норма не є перешкодою для судового розгляду, а також для покарання будь-якої особи за будь-яку дію чи бездіяльність, яка на час її вчинення становила кримінальне правопорушення відповідно до загальних принципів права, визнаних цивілізованими націями». Названа конвенція є важливою через те, що вказує на необхідність визначеності кримінально-правових норм.

У Довіднику із застосування статті 7 Європейської конвенції з прав людини, а саме в параграфі 22, указано на те, що «принцип передбачення законом злочинів і покарань вимагає, аби правопорушення і покарання за їх скоєння були чітко визначені у законі ... Поняття “закон” у розумінні статті 7, як і у інших статтях Конвенції (наприклад, у статтях 8–11), передбачає якісні умови, зокрема щодо доступності і передбачуваності (*Cantoni проти Франції*, § 29; *Kafkaris проти Кіпру* [ВП]²,

¹ В. П. Базов із приводу закріплення в ст. 238 КК України окремих діянь зазначає: «при їх визначенні законодавець разом з описовою застосував бланкетну диспозицію» (Базов В. П. Кримінальна відповідальність за порушення законів та звичаїв війни (аналіз складу злочину) : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.08. Харків, 2009. С. 11).

² Позначка «[ВП]» означає, що справу розглядала Велика Палата. – Авт.

§ 140; *Del Rio Prada проти Іспанії* [ВП], § 91; *Perinçek проти Швейцарії* [ВП], § 134). Якісні умови мають бути виконані як щодо визначення правопорушення (*Jorgic проти Німеччини*, §§ 103–114), так і щодо покарання за його скоєння або щодо його міри (*Kafkaris проти Кіпру* [ВП], § 150; *Camilleri проти Мальти*, §§ 39–45, стосовно передбачуваності градації покарань, котра мала застосовуватись, повністю залежної від вибору прокурором компетентного суду, що постановляє вирок, а не від визначених у законі критеріїв). Відсутність “якості закону” щодо визначення правопорушення або покарання, котре має за нього застосовуватись, спричиняє порушення статті 7 Конвенції (*Kafkaris проти Кіпру* [ВП], §§ 150 і 152)»¹ (виділено нами. – Авт.). Очевидно, що в контексті змісту ст. 438 КК України, яка відсилає до «інших порушень законів та звичаїв війни, що передбачені міжнародними договорами, згода на обов’язковість яких надана Верховною Радою України», її тлумачення може призвести не тільки до пошуку й використання практиками таких актів, а й до правової невизначеності, яка тягне за собою порушення ст. 7 Конвенції.

Такий підхід раніше вже призводив до визнання Конституційним Судом України неконституційною норми ст. 375 КК України «Постановленням суддею (суддями) завідомо неправосудного вироку, рішення, ухвали або постанови» в менш очевидній ситуації. У Рішенні Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 55 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) статті 375 Кримінального кодексу України від 11 червня 2020 р. № 7-р/2020 зазначалося, що «в статті 375 Кодексу не встановлено критеріїв, за якими можна визначити, який вирок, рішення, ухвала або постанова судді (суддів) є “неправосудними”, а також не розкрито змісту сполучення слів “завідомо неправосудний”, що уможливорює неоднозначне розуміння складу злочину, кваліфікацію якого здійснено за цією нормою»².

Важливим у контексті з’ясування змісту ст. 438 КК України також стає її міжнародно-правовий вимір. У Довіднику із застосування статті 7 Європейської конвенції з прав людини в параграфі 9 демонструється і цей рівень. «Поняття “міжнародного права”, про яке каже

¹ Довідник із застосування статті 7 Європейської конвенції з прав людини. Ніякого покарання без закону: принцип встановлення законом кримінальних правопорушень і покарань : оновл. 30.04.2017 / Рада Європи ; Європ. суд з прав людини. Параграф 22. URL: https://www.echr.coe.int/Documents/Guide_Art_7_UKR.pdf.

² Див.: Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 55 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) статті 375 Кримінального кодексу України від 11.06.2020 № 7-р/2020. *Конституційний Суд України* : офіц. вебсайт. URL: <https://ccu.gov.ua/povyna/konstytuciyni-grupy-shchodo-nezalezhnosti-suddiv-nivelyuyutsya-vnaslidok-yurydychnoyi>.

стаття 7 § 1, відсилає до міжнародних договорів, ратифікованих даною державою (*Streletz, Kessler i Krenz проти Німеччини* [ВП], §§ 90–106), а також до звичаєвого міжнародного права (щодо міжнародних законів і звичаїв ведення війни див. *Копопов проти Латвії* [ВП], §§ 186, 213, 227, 237 і 244; щодо поняття “злочин проти людства”, див. *Korbely проти Угорщини* [ВП], §§ 78–85; щодо поняття «геноцид», див. *Vasiliauskas проти Литви* [ВП], §§ 171–175, і 178), навіть якщо це право не було офіційно опубліковане (*Копопов проти Латвії* [ВП], § 237)¹. Таким чином, Конвенція 1950 р. також допомагає в тлумаченні ст. 438 КК України і визначеності її меж. Разом із цим така постановка питання спричиняє сумніви в її якості й плануванні її перегляду в найближчому майбутньому.

Допомогти в розумінні цієї, очевидно, базової для кваліфікації воєнних злочинів норми чинного законодавства стає не тільки теорія кримінального права, її національний, іноземний або міжнародний характер, але й практика правозастосування. Тому аналіз вироків, постановлених судами, може продемонструвати шлях, який обрав правозастосувач за цим напрямом, і дасть змогу визначити види воєнних злочинів, що вчинялися в Україні.

За статистичними даними Офісу Генерального прокурора вдалося встановити, що за ст. 438 КК України було зареєстровано кримінальних проваджень: у 2022 р. – 60 387 (у яких, як ми вже вказували, повідомлено про підозру 135 особам, з обвинувальним актом – 47 проваджень); у січні – березні 2023 р. – 15 862 (у яких, як зазначалося, повідомлено про підозру 5 особам, з обвинувальним актом – 3 провадження)². Тому не випадковою є кількість постановлених в Україні вироків за цією категорією справ. У Єдиному державному реєстрі судових рішень вдалося виявити 20 вироків за ст. 438 КК України: 19 – обвинувальні вирокі, 1 – заборонений для оприлюднення. Це означає, що тільки приблизно 0,03% кримінальних проваджень від зареєстрованих у 2022 р. та в січні – березні 2023 р. дійшло до вироку суду (або 1 вирок суду на приблизно 3 812 зареєстрованих кримінальних проваджень). Зрозуміло, що така статистика ставить питання про ефективність національної кримінальної юстиції під час війни.

При цьому варто зазначити, що 18 досліджених обвинувальних вироків визнавали осіб винуватими за ч. 1 ст. 438 КК України, 1 –

¹ Довідник із застосування статті 7 Європейської конвенції з прав людини. Ніякого покарання без закону: принцип встановлення законом кримінальних правопорушень і покарань : оновл. 30.04.2017 / Рада Європи ; Європ. суд з прав людини. Параграф 9. URL: https://www.echr.coe.int/Documents/Guide_Art_7_UKR.pdf.

² Див.: Про зареєстровані кримінальні правопорушення та результати їх досудового розслідування. *Офіс Генерального прокурора* : офіц. вебсайт. URL: <https://gr.gov.ua/ua/posts/pro-zareyestrovani-kriminalni-pravoporushennya-ta-rezultati-yih-dosudovogo-rozsliduvannya-2>.

за ч. 2 ст. 438 КК України. В одному випадку було призначено довічне позбавлення волі (за ч. 2 ст. 438 КК України), в інших випадках – позбавлення волі строком від 8 років 6 місяців до 12 років щодо 26 визнаних винними осіб:

- 8 років 6 місяців – 1 особа (приблизно 3,8%);
- 9 років – 3 особи (приблизно 11,5%);
- 10 років – 5 осіб (приблизно 19,2%);
- 11 років – 6 осіб (приблизно 23%);
- 11 років 6 місяців – 1 особа (приблизно 3,8%);
- 12 років – 9 осіб (приблизно 34,6%);
- довічне позбавлення волі – 1 особа (приблизно 3,8%)¹.

Аналіз наявних 20 вироків дозволив установити, що злочини, передбачені ст. 438 КК України, у більшості випадків були вчинені після широкомасштабного вторгнення, лише 2 вирокі стосувалися більш ранніх епізодів – за 2015 р. (2 винуватих) і за 2015–2021 рр. (1 особа). Формами вчинення порушення законів та звичаїв війни стали:

- умисне вбивство – 1 випадок (приблизно 1,9%);
- руйнування цивільної та критичної інфраструктури (включаючи житлові будинки; наведення РСЗВ, обстріл із танка, вогневе ураження) – 4 випадків (приблизно 7,5%);
- авіаційне бомбардування цивільної та критичної інфраструктури – 1 випадок (приблизно 1,9%);
- викрадення майна – 13 випадків (приблизно 24,5%);
- тілесні ушкодження – 8 випадків (приблизно 15%);
- незаконне позбавлення волі – 12 випадків (приблизно 22,6%);
- тортури, катування (зокрема позбавлення харчування та води, застосування електричного струму, удари кийками, цеглою, погроза відрізання пальців, приковування наручниками, одягання мішка на голову) – 7 випадків (приблизно 13%);
- погроза фізичного й сексуального насильства – 1 випадок (приблизно 1,9%);
- сексуальне насильство – 1 випадок (приблизно 1,9%);
- роздягання – 4 випадки (приблизно 7,5%);
- примусовий призив цивільного населення – 1 випадок (приблизно 1,9%)².

Поняття воєнних злочинів за Женевськими конвенціями 1949 р.

Відсутність визначення воєнних злочинів у КК України призводить також до необхідності звернення до Женевських конвенцій 1949 р. В. М. Репецький та В. М. Лисик наголошують, що в цих міжнародно-правових актах «було кодифіковано міжнародне гуманітарне право після Другої світової війни», і вони «містять перший в історії перелік

¹ Див.: Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <https://reyestr.court.gov.ua>.

² Там само.

воєнних злочинів, під якими розуміли серйозні порушення конвенцій, враховуючи специфіку відносин, врегульованих кожною із них. Причому кожна з чотирьох Женевських конвенцій 1949 р. подає власний перелік серйозних порушень, разом створюючи єдину систему»¹. Ідеться про такі Женевські конвенції від 12 серпня 1949 р., які були ратифіковані 3 липня 1954 р. указом Президії Верховної Ради Української РСР із застереженнями:

1) Конвенцію про поліпшення долі поранених і хворих у діючих арміях (I Женевську конвенцію);

2) Конвенцію про поліпшення долі поранених, хворих та осіб, які зазнали корабельної аварії, зі складу збройних сил на морі (II Женевську конвенцію);

3) Женевську конвенція про поводження з військовополоненими (III Женевську конвенцію);

4) Конвенцію про захист цивільного населення під час війни (IV Женевську конвенцію).

Важливим доповненням Женевських конвенцій 1949 р. стали Додаткові протоколи до них:

– Додатковий протокол до Женевських конвенцій від 12 серпня 1949 р., що стосується захисту жертв міжнародних збройних конфліктів (Протокол I), від 8 червня 1977 р. (ратифікований із заявою указом Президії Верховної Ради Української РСР від 18 серпня 1989 р. № 7960-XI);

– Додатковий протокол до Женевських конвенцій від 12 серпня 1949 р., що стосується захисту жертв збройних конфліктів неміжнародного характеру (Протокол II), від 8 червня 1977 р. (ратифікований із заявою указом Президії Верховної Ради Української РСР від 18 серпня 1989 р. № 7960-XI);

– Додатковий протокол до Женевських конвенцій від 12 серпня 1949 р., що стосується прийняття додаткової відмітної емблеми (Протокол III), від 8 грудня 2005 р. (ратифікований законом України від 22 жовтня 2009 р. № 1674-VI).

Стаття 49 *I Женевської конвенції 1949 р.* вказує на зобов'язання «приймати будь-які законодавчі акти, необхідні для встановлення ефективних кримінальних покарань для осіб, які вчиняють або віддають накази вчиняти будь-які серйозні порушення цієї Конвенції, визначені в наступній статті». Далі в ст. 50 визначається, що *«серйозними порушеннями, про які йдеться в попередній статті, є ті, що пов'язані з будь-яким із таких діянь: умисним вбивством, тортурами або нелюдським поводженням, зокрема біологічними експериментами, умисним заподіянням тяжких страждань або серйозного ті-*

¹ Репецький В. М., Лисик В. М. Поняття та ознаки воєнних злочинів. *Альманах міжнародного права*. 2009. Вип. 1. С. 121. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/amp_2009_1_15.

лесного ушкодження й шкоди здоров'ю та із широкомасштабним руйнуванням і привласненням майна, не виправданими воєнною необхідністю й здійсненими незаконно та умисно, – якщо їх скоєно проти осіб чи майна, що знаходяться під захистом, забезпечуваним цією Конвенцією». Аналогічне визначення серйозних порушень Конвенції міститься і в ст. 51 II *Женевської конвенції 1949 р.*

У ст. 130 III *Женевської конвенції 1949 р.* уточнено визначення серйозних порушень Конвенції з огляду на її спрямованість на захист військовополонених: «*серйозними порушеннями ... є ті, що пов'язані з будь-яким з таких діянь, якщо їх учинено проти осіб або майна, які користуються захистом цієї Конвенції: умисне вбивство, тортури або нелюдське поводження, зокрема біологічні експерименти, умисне заповідання тяжких страждань або серйозного тілесного ушкодження або шкоди здоров'ю, примушування військовополоненого до служби в збройних силах ворожої держави або умисне позбавлення його прав на справедливе та належне судове розслідування, передбачених цією Конвенцією*».

У ст. 147 IV *Женевської конвенції 1949 р.* також уточнено визначення серйозних порушень Конвенції з урахуванням її спрямованості на захист цивільного населення під час війни: «*серйозні порушення ... становлять такі порушення, що охоплюють такі дії, якщо їх здійснено проти осіб або власності, які перебувають під захистом цієї Конвенції: умисне вбивство, тортури або нелюдяне поводження, зокрема біологічні експерименти, які умисно спричиняють великі страждання чи серйозні травми тілу чи здоров'ю, нелегальна депортація чи переведення або нелегальне ув'язнення особи, що перебуває під захистом, примушення особи, що перебуває під захистом, служити в збройних силах ворожої держави, або умисне відбирання в особи, що перебуває під захистом, прав на справедливий і офіційний судовий процес, рекомендований цією Конвенцією, захоплення полонених і широкомасштабне руйнування і привласнення власності, не виправдане воєнною необхідністю, і здійснюване незаконним чином і безцільно*». Стаття 3 IV *Женевської конвенції 1949 р.* також формує мінімальні зобов'язання в разі збройного конфлікту, який не має міжнародного характеру й виникає на території однієї з Високих Договірних Сторін. У такому випадку кожна сторона конфлікту зобов'язана застосовувати **як мінімум** такі положення:

«1. З особами, які не беруть активної участі в бойових діях, у тому числі з особами зі складу збройних сил, що склали зброю, а також із тими, хто hors de combat унаслідок хвороби, поранення, затримання чи з будь-якої іншої причини, поводяться гуманно, без будь-якої ворожої дискримінації, причиною якої слугують раса, колір шкіри,

релігія чи вірування, стать, походження чи майновий стан чи будь-які інші подібні критерії.

Із цією метою є забороненими й залишатимуться забороненими будь-коли та будь-де такі діяння стосовно зазначених вище осіб:

а) насилля над життям й особистістю, зокрема всі види вбивств, завдання каліцтва, жорстоке поводження й тортури;

б) захоплення заручників;

с) наруга над людською гідністю, зокрема образливе та принизливе поводження;

д) засудження та застосування покарання без попереднього судового рішення, винесеного судом, який створено належним чином і який надає судові гарантії, визнані цивілізованими народами як необхідні.

2. Підбирати поранених і хворих та надавати їм допомогу.

Безстороння гуманітарна організація, така, як Міжнародний комітет Червоного Хреста, може запропонувати свої послуги сторонам конфлікту.

Крім того, сторони конфлікту повинні шляхом укладення спеціальних угод докладати зусиль з метою введення в дію всіх або частини інших положень цієї Конвенції.

Застосування попередніх положень не впливає на правовий статус сторін конфлікту».

Додатковий протокол до Женевських конвенцій від 12 серпня 1949 р., що стосується захисту жертв міжнародних збройних конфліктів (Протокол I), 1977 р. на додаток до Женевських конвенцій 1949 р. вже містить визначення воєнних злочинів. У п. 5 ст. 85 Протоколу I встановлюється, що «без шкоди для застосування Конвенцій і цього Протоколу серйозні порушення цих документів розглядаються як **воєнні злочини**». Пункт 7 ст. 75 Протоколу I уточнює, що для того, «щоб уникнути будь-якого сумніву щодо переслідування осіб, які звинувачуються у вчиненні **воєнних злочинів або у злочинах проти людства**, та суду над ними, застосовуються такі принципи:

а) особи, які звинувачуються в таких злочинах, повинні переслідуватися й передаватися до суду згідно із чинними нормами міжнародного права; і

б) будь-які особи, які не користуються сприятливим обходженням згідно з Конвенціями і цим Протоколом, користуються обходженням, передбаченим цією статтею, незалежно від того, є чи не є злочини, в яких їх звинувачують, серйозним порушенням Конвенцій і цього Протоколу».

У Протоколі I сформульовано заборони поведінки з певними категоріями осіб, які є жертвами міжнародних збройних конфліктів, та віднесено їх до серйозних порушень цього Протоколу. Так, щодо поранених, хворих і осіб, які потерпіли корабельну аварію, у ст. 11 Протоколу I зазначається:

«1. Фізичному і психічному стану здоров'я і недоторканності осіб, що перебувають під владою супротивної сторони, або інтернованих, затриманих чи яким-небудь іншим чином позбавлених свободи в результаті ситуації, зазначеної у статті 1, не повинно завдаватися шкоди шляхом якоїсь невинуватеної дії або бездіяльності. Відповідно забороняється піддавати осіб, зазначених у цій статті, жодній медичній процедурі, яка не вимагається за станом здоров'я зазначеної особи й не відповідає загальноприйнятим медичним нормам, що застосовуються за аналогічних, з медичної точки зору, обставин до громадян сторони, що проводить цю процедуру, які не позбавлені свободи в якій би то не було формі.

2. Зокрема, забороняється піддавати таких осіб, навіть за їх згодою:

- а) фізичним каліцтвам;*
- б) медичним чи науковим експериментам;*
- с) видаленню тканин чи органів для пересадки; за винятком тих випадків, коли такі дії є виправданими згідно з умовами, передбаченими пунктом 1».*

У пп. 3, 4 ст. 85 Протоколу I наголошується:

«3. На доповнення до серйозних порушень, визначених у статті 11, такі дії розглядаються як серйозні порушення цього Протоколу, коли вони вчиняються навмисне на порушення відповідних положень цього Протоколу і є причиною смерті або серйозного тілесного пошкодження чи шкоди здоров'ю:

а) перетворення цивільного населення або окремих цивільних осіб на об'єкт нападу;

б) вчинення нападу невинуватеного характеру, що торкається цивільного населення або цивільних об'єктів, коли відомо, що такий напад стане причиною надмірних втрат життя, поранень серед цивільного населення або завдасть шкоди цивільним об'єктам, як це визначено в пунктах а.2, а.3 статті 57;

с) вчинення нападу на установки або споруди, що містять небезпечні сили, коли відомо, що такий напад стане причиною надмірних втрат життя, поранень серед цивільного населення або завдасть шкоди цивільним об'єктам, як це визначено в пунктах а.2, а.3 статті 57;

д) перетворення необоронних місцевостей і нейтральних зон на об'єкт нападу;

е) вчинення нападу на особу, коли відомо, що вона припинила брати участь у воєнних діях;

ф) віроломне використання на порушення статті 37 розпізнавальної емблеми Червоного Хреста, Червоного Півмісяця або Червоного Лева і Сонця, або інших захисних знаків, визнаних Конвенціями і цим Протоколом.

4. На доповнення до серйозних порушень, зазначених у попередніх пунктах цієї статті та в Конвенціях, розглядаються як серйозні порушення цього Протоколу такі дії, коли вони здійснюються навмисне й на порушення Конвенцій або цього Протоколу:

а) переміщення окупаючою державою частини її власного цивільного населення на окуповану нею територію або депортація чи переміщення всього або частини населення окупованої території у межах цієї території чи за її межі на порушення статті 49 Четвертої конвенції;

б) невинуватого затримка репатріації військовополонених або цивільних осіб;

в) застосування практики апартеїду інших негуманних і принижуючих дій, заснованих на расовій дискримінації, які зневажають гідність особи;

г) перетворення ясно розпізнаних історичних пам'яток, творів мистецтва або місць відправлення культу, які є культурною або духовною спадщиною народів і яким спеціальною угодою, укладеною, наприклад, у рамках компетентної організації, надається особливий захист на об'єкт нападу, внаслідок чого вони зазнають великих руйнувань, коли немає свідчень про порушення супротивною стороною пункту в статті 53, і коли такі історичні пам'ятки, твори мистецтва та місця відправлення культу не розміщені поблизу воєнних об'єктів;

д) позбавлення особи, яка користується захистом Конвенцій або захистом, згаданим у пункті 2 цієї статті, права на неупереджене й нормальне судочинство».

Крім переліку серйозних порушень, що інтерпретуються як воєнні злочини, у Протоколі I міститься важливий перелік заборон стосовно методів і засобів ведення війни. Зокрема, у ст. 35 Протоколу такі заборони стосуються зброї, снарядів, речовин і методів ведення воєнних дій, здатних завдати надмірних пошкоджень або надмірних страждань. Також заборонено застосовувати методи або засоби ведення воєнних дій, які мають на меті завдати або, як можна очікувати, завдадуть широкої, довготривалої і серйозної шкоди природному середовищу.

У ст. 37 Протоколу I сформульовано заборону віроломства: «1. Заборонено вбивати, завдавати поранення або брати в полон противника, вдаючись до віроломства. Віроломством вважаються дії, спрямовані на те, щоб викликати довіру противника і примусити його повірити, що він має право на захист і зобов'язаний надати такий захист згідно з нормами міжнародного права, застосовуваного в період збройних конфліктів, з метою обману такої довіри. Прикладами такого віроломства є дії:

а) симулювання наміру вести переговори під прапором перемир'я або симулювання капітуляції;

б) симулювання виходу із строю внаслідок поранення або хвороби;
с) симулювання володіння статусом цивільної особи або некомбатанта; і

д) симулювання володіння статусом, що надає захист, шляхом використання знаків, емблем або форменого одягу Організації Об'єднаних Націй, нейтральних держав, які не є сторонами, що перебувають у конфлікті».

Далі в Протоколі I сформульовано ще достатньо великий перелік заборон, як-от: заборона віддавати наказ не залишати нікого в живих, погрожувати цим противнику або вести воєнні дії таким чином (ст. 40 «Пощада»); щодо захисту цивільного населення (ст. 51), цивільних об'єктів, включно з культурними цінностями і місцями відправлення культів, об'єктами, необхідними для виживання цивільного населення, природним середовищем, установками і спорудами, що містять небезпечні сили (ст. 52–56).

Окрема увага в Протоколі I приділяється поведженню з особами, які перебувають під владою сторони, що бере участь у конфлікті, і наголошується (п. 2 ст. 75), що «заборонені й будуть залишатися забороненими в будь-який час і в будь-якому місці такі дії, незалежно від того, чиняться вони представниками цивільних чи воєнних органів:

а) насильство над життям, здоров'ям і фізичним та психічним станом осіб, зокрема:

а.1) вбивство;

а.2) катування всіх видів – фізичні чи психічні;

а.3) тілесні покарання;

а.4) каліцтво;

б) знущання над людською гідністю, зокрема, принижуюче й образливе поведження, примус до проституції чи непристойне посягання в будь-якій його формі;

с) взяття заручників;

д) колективне покарання; і

е) погрози вчинити будь-яку з вищезазначених дій».

Окремо також розглядаються процесуальні гарантії для осіб, які піддаються арешту, затриманню або інтернуванню за дії, пов'язані зі збройним конфліктом, а також яких переслідують чи визнають винуватими у вчиненні кримінального правопорушення (пп. 3–7 ст. 75).

Спеціальні статті Протоколу I стосуються заходів для захисту жінок (наприклад, від зґвалтування, примусу до проституції і будь-яких інших форм непристойних посягань) і дітей (наприклад, від будь-якого роду непристойних посягань або від вербування їх у свої збройні сили) (ст. 76, 77), а також журналістів (ст. 79).

Додатковий протокол до Женевських конвенцій від 12 серпня 1949 р., що стосується захисту жертв збройних конфліктів неміж-

народного характеру (Протокол II), 1977 р. застосовується до всіх збройних конфліктів, які не підпадають під дію ст. 1 Додаткового протоколу до Женевських конвенцій від 12 серпня 1949 р., що стосується захисту жертв міжнародних збройних конфліктів (Протоколу I), і відбуваються на території будь-якої Високої Договірної Сторони між її збройними силами або іншими організованими збройними групами, які, перебуваючи під відповідальним командуванням, контролюють частину її території, що дає їм змогу здійснювати безперервні й погоджені воєнні дії та застосовувати цей Протокол (п. 1 ст. 1).

Протоколом II встановлюються основні гарантії щодо гуманного поводження:

«1. Усі особи, які не беруть безпосередньої участі або припинили брати участь у воєнних діях, незалежно від того, обмежена їх свобода чи ні, мають право на повагу до своєї особистості, своєї честі, своїх переконань та своїх релігійних обрядів. За всіх обставин з ними поводяться гуманно й без будь-якої несприятливої різниці. Заборонено видавати наказ не залишати нікого в живих.

2. Без шкоди для загальних положень, зазначених вище, заборонено й будуть залишатися забороненими в будь-який час і в будь-якому місці такі дії щодо осіб, зазначених у пункті 1:

а) посягання на життя, здоров'я, фізичний і психічний стан осіб, зокрема, вбивство, а також таке жорстоке поводження, як катування, каліцтво чи будь-які форми тілесних покарань;

б) колективні покарання;

с) взяття заручників;

д) акти тероризму;

е) знущання над людською гідністю, зокрема, образливе поводження, згвалтування, примус до проституції або непристойне посягання у будь-якій формі;

ф) рабство й работоргівля в усіх їх формах;

г) грабіж;

h) погрози вчинити будь-яку з вищезазначених дій.

3. Дітям забезпечується необхідне піклування та допомога, зокрема:

а) вони отримують освіту, включаючи релігійне й моральне виховання, згідно з побажаннями їх батьків або, в разі відсутності батьків, тих осіб, які опікуються ними;

б) вживаються всі необхідні заходи для сприяння воз'єднанню роз'єднаних сімей;

с) діти, які не досягли п'ятнадцятирічного віку, не підлягають вербуванню у збройні сили або групи, і їм не дозволяється брати участь у воєнних діях;

д) особливий захист, передбачений цією статтею щодо дітей, які не досягли п'ятнадцятирічного віку, продовжує застосовуватися до них,

якщо вони беруть безпосередню участь у воєнних діях, усупереч положенням підпункту с, і потраплять у полон» (ст. 4 Протоколу II).

Очевидно, що цей перелік заборон не тільки їх формалізує, але й визначає їх як такі, що мають каратися кримінально-правовими засобами (посягання на життя, здоров'я, тероризм, грабіж, рабство тощо).

Додатковий протокол до Женевських конвенцій від 12 серпня 1949 р., що стосується прийняття додаткової відмітної емблеми (Протокол III), 2005 р. закликає запобігати неправомірному використанню відмітних емблем. Зокрема, у ст. 6 Протоколу III зазначається, що «положення Женевських конвенцій та, у відповідних випадках, Додаткових протоколів 1977 р., що стосуються запобігання неправомірному використанню відмітних емблем та припинення його, застосовуються так само й до емблеми третього Протоколу. Зокрема, Високі Договірні Сторони вживають заходів, необхідних для запобігання неправомірному використанню відмітних емблем, згаданих у статтях 1 і 2, та їхніх найменувань, а також для припинення такого використання будь-коли, у тому числі віроломному використанню та використанню будь-яких знаків і найменувань, які їх відтворюють, а також припинення такого використання».

Українська Гельсінська спілка з прав людини наголошує, що Міжнародний комітет Червоного Хреста в дослідженні «Звичаєве міжнародне гуманітарне право»¹ надав перелік 161 норми, які, на його думку, «наразі за допомогою загальної практики держав сформувалися як норми звичаєвого міжнародного гуманітарного права. Звичайно, дослідження “Звичаєве міжнародне гуманітарне право” не є юридично обов’язковим і не може бути джерелом для рішення суду, але та 161 норма, яка у ньому міститься, може бути аргументом у суді і на ці норми можна посилалися як на сформовані норми звичаєвого міжнародного гуманітарного права, обов’язкові для всіх держав світу, використовуючи ту аргументацію, яку наводить Міжнародний Комітет Червоного Хреста у дослідженні»². Ці норми згруповано в 44 глави в таких 6 частинах:

- I «Принцип проведення розбіжностей»;
- II «Особи та об’єкти, що користуються особливим захистом»;
- III «Конкретні методи ведення війни»;
- IV «Використання зброї»;

¹ Хенкертс Ж.-М., Досвальд-Бек Л. Обычное международное гуманитарное право. Нормы : пер. с англ. / при уч. К. Алверман, К. Дёрмана, Б. Ролла ; Междунар. ком. Красного Креста. МККК, 2006. lxvii, 819 с. URL: <https://www.icrc.org/ru/doc/assets/files/other/customary.pdf>.

² «Війна і права людини». Дослідження Української Гельсінської спілки з прав людини / підгот. М. М. Гнатівський, А. О. Кориневич, О. М. Лисенко ; за заг. ред. А. О. Кориневича, О. А. Мартиненка. Київ : КВІЦ, 2015. С. 5.

V «Поводження з цивільними особами та особами, які вибули зі строю»;

VI «Імплементация».

Поняття воєнних злочинів за Римським статутом Міжнародного кримінального суду

Римський статут Міжнародного кримінального суду, незважаючи на довгі спроби його ратифікації та імплементації, залишається в Україні таким, що все ще не є частиною законодавства, однак є надважливим у створенні належної правової основи для притягнення злочинців країни-агресора до кримінальної відповідальності. При цьому застосування Римського статуту має не тільки важливе доктринальне, але й практичне правове значення для правозастосувача, що пов'язується з визнанням юрисдикції Міжнародного кримінального суду в Україні, а також попереднім вивченням ситуації та досудовим розслідуванням, яке вже здійснюється починаючи з 2014 р.

Тому правова основа вчинюваних воєнних злочинів, злочинів проти людяності й інших злочинів на території України та викликаних російською агресією пов'язується з перспективою розвитку національного кримінального законодавства, яке в цих питаннях залишається недосконалим. На відміну від кримінального законодавства кримінальне процесуальне законодавство є таким, що достатньо активно розвивається, підлаштовуючись під необхідність здійснення функцій дистанційно, а також в умовах спрощення окремих процедур досудового розслідування. Важливим є й те, що існує також потреба створення криміналістичних методик, алгоритмів розслідування та проведення окремих слідчих дій. До цього ж не потрібно забувати, що подібні досудові розслідування щодо подій в Україні проводяться ще й в інших державах (особливо в тих, до яких потрапили біженці й тимчасово переміщені особи), а також про наявні перспективи такого розслідування міжнародними кримінальними судами (трибуналами).

З огляду на розвиток воєнних дій в Україні починаючи з Революції гідності й окупації Автономної Республіки Крим і окремих частин Донецької та Луганської областей, треба пригадати, що Верховна Рада України 25 лютого 2014 р. та 4 лютого 2015 р. ухвалила Заяву до Міжнародного кримінального суду про визнання Україною юрисдикції міжнародного кримінального суду щодо скоєння злочинів проти людяності вищими посадовими особами нашої держави, дії яких призвели до особливо тяжких наслідків та масового вбивства українських громадян під час мирних акцій протестів у період з 21 листопада 2013 року по 22 лютого 2014 року (№ 790-VII) та постанову (№ 145-VIII), якою схвалила Заяву «Про визнання Україною юрисдикції Міжнародного кримінального суду щодо скоєння злочинів проти людяності та воєнних злочинів вищими посадовими особами Російської Федера-

ції та керівниками терористичних організацій “ДНР” та “ЛНР”, які призвели до особливо тяжких наслідків та масового вбивства українських громадян». Цими заявами Україна підтвердила зобов’язання співпрацювати з Міжнародним кримінальним судом і виконувати його рішення¹.

Уже в 2016–2019 рр. було видано щорічні Звіти Канцелярії Прокурора Міжнародного кримінального суду щодо подій на майдані Незалежності в м. Києві, у Криму та на сході України². 14 грудня 2020 р. Міжнародний кримінальний суд опублікував Звіт Канцелярії Прокурора про дії з попереднього вивчення ситуацій у 2020 р., в якому Канцелярія дійшла висновку щодо завершення попереднього вивчення ситуації в Україні та постановила ухвалу про те, що критерії для початку розслідування дотримані в частині предметної юрисдикції, прийнятності та інтересів правосуддя³.

Заяви Верховної Ради України щодо визнання юрисдикції Міжнародного кримінального суду були також доповнені ст. 8 Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони, від 27 червня 2014 р. – Україна та Європейський Союз взяли на себе зобов’язання співпрацювати з метою зміцнення миру та міжнародного правосуддя шляхом *ратифікації та імплементації* Римського статуту Міжнародного кримінального суду 1998 р. та пов’язаних із ним документів. Це фактично означає, що Україна взяла на себе додаткове зобов’язання в майбутньому розблокувати ратифікацію Римського статуту Міжнародного кримінального суду в межах співробітництва з Європейським Союзом.

Через наявну агресію проти України Верховна Рада України знайшла можливість не тільки звернутися до Міжнародного кримінально-

¹ Борисов В. І., Пащенко О. О. Римський статут та питання гармонізації його норм до Особливої частини Кримінального кодексу України. *Римський статут Міжнародного кримінального суду: проблеми імплементації до національного законодавства України* : матеріали дискус. панелі IV Харків. міжнар. юрид. форуму / редкол.: В. Я. Тацій (голов. ред.), Ю. В. Баулін, М. В. Шепітько та ін. Харків : Право, 2021. С. 79.

² International Criminal Court Report on Preliminary Examination Activities 2016. *A First Printed Criminalist*. 2016. # 13. P. 125–135 ; International Criminal Court Report on Preliminary Examination Activities 2017. *A First Printed Criminalist*. 2017. # 15. P. 87–95 ; International Criminal Court Report on Preliminary Examination Activities 2018. *A First Printed Criminalist*. 2018. # 17. P. 98–108 ; International Criminal Court Report on Preliminary Examination Activities 2019. *A First Printed Criminalist*. 2019. # 19. P. 130–138.

³ Отчет о действиях по преварительному изучению ситуаций в 2020 году / International Criminal Court, The Office of the Prosecutor. 11 дек. 2020 г. URL: <https://www.icc-cpi.int/sites/default/files/itemsDocuments/2020-PE/2020-pe-report-ukr-rus.pdf>.

го суду, а й визнати його юрисдикцію в цій частині. Варто зауважити, що, відповідно до Звіту Канцелярії Прокурора Міжнародного кримінального суду, Суд знайшов можливість здійснити юрисдикцію щодо таких, що підпадають під дію Римського статуту, злочинів, учинених на території України в період з 21 листопада 2013 р., через здійснення декларацій Верховною Радою України. Таким чином було подолано відсутність ратифікації Україною Римського статуту Міжнародного кримінального суду, хоча необхідність у такій ратифікації залишається вкрай актуальною.

Варто нагадати про специфічність (комплементарність) юрисдикції Міжнародного кримінального суду, який лише доповнює національні органи кримінальної юстиції. Національна кримінальна юрисдикція не звільняється від здійснення обов'язків державних органів України щодо правової оцінки (кваліфікації) вчинених злочинів та притягнення винуватих до кримінальної відповідальності. Саме в цьому контексті, у тих ситуаціях, коли національна юрисдикція не може досягти справедливості й притягнути винуватих осіб до кримінальної відповідальності, Міжнародний кримінальний суд стає допоміжним разом із його правовою основою – Римським статутом.

Стаття 8 Римського статуту Міжнародного кримінального суду визначає та класифікує воєнні злочини, що ще раз надає аргумент необхідності остаточної ратифікації та імплементації цього міжнародно-правового акта в КК України. Тож воєнними злочинами для цілей Статуту визнаються:

«а) грубі порушення Женевських конвенцій від 12 серпня 1949 року, а саме будь-яке з таких діянь проти осіб або майна, що охороняються згідно з положеннями відповідної Женевської конвенції:

- i) умисне вбивство;
 - ii) катування або нелюдське поводження, у тому числі біологічні експерименти;
 - iii) умисне заподіяння сильних страждань або тяжких тілесних ушкоджень чи шкоди здоров'ю;
 - iv) широкомасштабне знищення і привласнення майна, що не викликане військовою необхідністю і вчинене незаконно та безглуздо;
 - v) примушення військовополоненого або іншої особи, що перебуває під захистом, до служби у збройних силах ворожої держави;
 - vi) умисне позбавлення військовополоненого або іншої особи, що перебуває під захистом, права на справедливий і звичайний суд;
 - vii) незаконна депортація або переміщення чи незаконне позбавлення волі;
 - viii) взяття заручників;
- b) *інші серйозні порушення законів і звичаїв, що застосовуються в міжнародних збройних конфліктах у встановлених рамках міжнародного права, а саме будь-яке з таких діянь:*

i) умисне спрямування нападів на цивільне населення як таке або на окремих цивільних осіб, що не беруть безпосередньої участі у воєнних діях;

ii) умисне спрямування нападів на цивільні об'єкти, тобто об'єкти, що не є військовими цілями;

iii) умисне спрямування нападів на персонал, об'єкти, матеріали, підрозділи або транспортні засоби, задіяні в наданні гуманітарної допомоги чи в місії з підтримання миру відповідно до Статуту Організації Об'єднаних Націй, доки вони мають право на захист, яким користуються цивільні особи або цивільні об'єкти згідно з міжнародним правом збройних конфліктів;

iv) умисне вчинення нападу з усвідомленням того, що такий напад призведе до випадкової загибелі чи поранення цивільних осіб або заподіє шкоди цивільним об'єктам чи масштабної, довготривалої та серйозної шкоди навколишньому природному середовищу, яка буде явно надмірною в порівнянні з конкретною та безпосередньо очікуваною загальною військовою перевагою;

v) напад на незахищені й такі, що не є військовими цілями, міста, села, помешкання або будівлі чи їх обстріл із застосуванням будь-яких засобів;

vi) вбивство або поранення комбатанта, який, склавши зброю чи не маючи більше засобів захисту, беззастережно здався;

vii) неналежне використання прапора парламентаря, прапора чи військових знаків розрізнення та форми ворога або Організації Об'єднаних Націй, а також розпізнавальних емблем, встановлених Женевськими конвенціями, наслідком чого є смерть або заподіяння особі серйозних ушкоджень;

viii) переміщення, прямо чи опосередковано, окупаційною державою частини її власного цивільного населення на окуповану нею територію чи депортація або переміщення всього або частини населення окупованої території у межах чи за межі цієї території;

ix) умисне спрямування нападів на будівлі, призначені для релігійних, освітніх, мистецьких, наукових чи благодійних цілей, на історичні пам'ятники, госпіталі та місця зосередження хворих і поранених за умови, що вони не є військовими цілями;

x) заподіяння особам, які перебувають під владою ворожої сторони, фізичного каліцтва або здійснення над ними медичних чи наукових експериментів будь-якого характеру, які не обґрунтовані необхідністю медичного, стоматологічного або лікарняного лікування відповідної особи і здійснюються не в її інтересах та які призводять до смерті або серйозно загрожують здоров'ю такої особи чи осіб;

xi) віроломне вбивство або поранення осіб, що належать до ворожої нації чи армії;

xii) заява про те, що пощади не буде;

xiii) знищення або захоплення майна ворога, крім випадків, коли таке знищення або захоплення настійно вимагаються воєнною необхідністю;

xiv) оголошення скасованими, призупиненими або недопустимими в суді прав і позовів громадян ворожої сторони;

xv) примушення громадян ворожої сторони до участі у воєнних діях проти їхньої власної країни, навіть якщо вони перебували на службі воюючої сторони до початку війни;

xvi) розграбування міста або населеного пункту, навіть якщо його захоплено штурмом;

xvii) застосування отрути або отруєної зброї;

xviii) застосування задушливих, отруйних або інших газів та всіх аналогічних рідин, матеріалів чи засобів;

xix) застосування куль, що легко розгортаються або сплющуються в тілі людини, таких, як кулі з твердою оболонкою, яка не повністю покриває осердя або має надрізи;

xx) застосування зброї, боєприпасів і матеріалів, а також методів ведення війни такого характеру, які спричиняють надмірні ушкодження чи непотрібні страждання або які за своєю суттю є невивірковими в порушення норм міжнародного права збройних конфліктів, за умови, що така зброя, такі боєприпаси і матеріали та методи ведення війни є предметом всеохоплюючої заборони і включені до додатка до цього Статуту шляхом внесення поправки згідно з відповідними положеннями, викладеними у статтях 121 і 123;

xxi) посягання на людську гідність, зокрема образливе і принизливе поводження;

xxii) згвалтування, сексуальне рабство, примушення до проституції, примусова вагітність, як вона визначена в пункті 2(f) статті 7, примусова стерилізація чи будь-яка інша форма сексуального насильства, яка також становить грубе порушення Женевських конвенцій;

xxiii) використання присутності цивільної особи або іншої особи, яка перебуває під захистом, для захисту певних пунктів, районів або збройних сил від військових операцій;

xxiv) умисне спрямування нападів на будівлі, матеріали, медичні установи й транспортні засоби, а також на персонал, що використовує згідно з міжнародним правом розпізнавальні емблеми, передбачені Женевськими конвенціями;

xxv) умисне використання голодування цивільного населення як методу ведення війни шляхом позбавлення його предметів, необхідних для виживання, у тому числі умисне створення перешкод для надання допомоги, як це передбачено відповідно до Женевських конвенцій;

ххvi) набір або вербування дітей віком до п'ятнадцяти років до складу національних збройних сил або використання їх для активної участі в бойових діях.

с) У разі збройного конфлікту неміжнародного характеру, грубі порушення статті 3, спільної для чотирьох Женевських конвенцій від 12 серпня 1949 року, а саме: будь-яке з таких діянь, вчинених стосовно осіб, які не беруть активної участі у бойових діях, у тому числі військовослужбовців, що склали зброю, та осіб, виведених зі строю в результаті хвороби, поранень, тримання під вартою чи з будь-якої іншої причини:

i) посягання на життя й фізичну недоторканність, зокрема вбивство в будь-якій формі, каліцтво, жорстоке поводження та катування;

ii) посягання на людську гідність, зокрема образливе і принизливе поводження;

iii) захоплення заручників;

iv) винесення вироків і приведення їх до виконання без попереднього рішення, ухваленого створеним у встановленому порядку судом, який забезпечує дотримання всіх судових гарантій, які загально визнані обов'язковими.

д) Пункт 2(с) застосовується до збройних конфліктів неміжнародного характеру, а отже, не застосовується до випадків порушення внутрішнього порядку та виникнення напруженості, таких, як заворушення, окремі й спорадичні акти насильства та інші акти подібного характеру.

е) Інші серйозні порушення законів і звичаїв, що застосовуються у збройних конфліктах неміжнародного характеру в установлених рамках міжнародного права, а саме: будь-яке з таких діянь:

i) умисне спрямування нападів на цивільне населення як таке або на окремих цивільних осіб, які не беруть безпосередньої участі у бойових діях;

ii) умисне спрямування нападів на будівлі, матеріали, медичні установи й транспортні засоби, а також персонал, що використовує згідно з міжнародним правом розпізнавальні емблеми, передбачені Женевськими конвенціями;

iii) умисне спрямування нападів на персонал, об'єкти, матеріали, підрозділи або транспортні засоби, задіяні в наданні гуманітарної допомоги чи в місії з підтримання миру відповідно до Статуту Організації Об'єднаних Націй, доки вони мають право на захист, яким користуються цивільні особи або цивільні об'єкти згідно з міжнародним правом збройних конфліктів;

iv) умисне спрямування нападів на будівлі, призначені для релігійних, освітніх, мистецьких, наукових чи благодійних цілей, на іс-

торичні пам'ятники, госпіталі та місця зосередження хворих і поранених за умови, що вони не є військовими цілями;

v) розграбування міста або населеного пункту, навіть якщо його захоплено штурмом;

vi) зґвалтування, сексуальне рабство, примушення до проституції, примусова вагітність, як вона визначена в пункті 2(f) статті 7, примусова стерилізація та будь-яка інша форма сексуального насильства, яка також становить грубе порушення статті 3, спільної для чотирьох Женевських конвенцій;

vii) набір або вербування дітей віком до п'ятнадцятих років до складу збройних сил чи груп або використання їх для активної участі в бойових діях;

viii) віддання розпоряджень про переміщення цивільного населення з причин, пов'язаних з конфліктом, якщо тільки цього не вимагають міркування безпеки відповідного цивільного населення або настійна необхідність військового характеру;

ix) віроломне вбивство або поранення комбатанта ворога;

x) заява про те, що пощади не буде;

xi) заподіяння особам, які перебувають під владою іншої сторони конфлікту, фізичного каліцтва або здійснення над ними медичних чи наукових експериментів будь-якого характеру, що не обґрунтовані необхідністю медичного, стоматологічного або лікарняного лікування відповідної особи і здійснюються не в її інтересах та які призводять до смерті або серйозно загрожують здоров'ю такої особи чи осіб;

xii) знищення або захоплення майна ворога, крім випадків, коли таке знищення або захоплення настійно вимагаються обставинами конфлікту».

Як уже зазначалося, події щодо Майдану, Автономної Республіки Крим і окремих частин Донецької та Луганської областей стали предметом розслідування Міжнародного кримінального суду, який вже зробив свої попередні висновки¹. Свої пропозиції попередньої кваліфікації вчинених кримінальних правопорушень у період 2014–2020 рр. Канцелярія Прокурора Міжнародного кримінального суду також запропонувала.

Так, під час проведення аналізу Канцелярія вивчила кілька форм можливих діянь і розглянула як контекст міжнародного збройного конфлікту та окупації Криму, так і різні можливі (правові) кваліфікації збройного конфлікту на сході України. Зокрема, Канцелярія

¹ Отчет о действиях по преварительному изучению ситуаций в 2020 году / International Criminal Court, The Office of the Prosecutor. 11 дек. 2020 г. URL: <https://www.icc-cpi.int/sites/default/files/itemsDocuments/2020-PE/2020-pe-report-ukr-rus.pdf>.

знайшла розумні підстави вважати, що починаючи з 26 лютого 2014 р. **в період, що передував окупації, та (або) в контексті окупації території Криму було вчинено такі злочини:** умисне вбивство, передбачене підп. (а)(і) п. 2 ст. 8; *тортури*, передбачені підп. (а)(іі) п. 2 ст. 8; *зазіхання на людську гідність*, передбачене підп. (b)(xxi) п. 2 ст. 8; *незаконне позбавлення волі*, передбачене підп. (а)(vii) п. 2 ст. 8; *примушення осіб, що охороняються, до служби у збройних силах ворожої держави*, передбачене підп. (а)(v) п. 2 ст. 8; *умисне позбавлення охоронюваних осіб права на справедливе й нормальне судочинство*, передбачене підп. (а)(vi) п. 2 ст. 8; *переміщення окремих частин населення окупованої території за межі цієї території (щодо переміщення ув'язнених у межах кримінального судочинства осіб та ув'язнених)*, передбачене підп. (b)(viii) п. 2 ст. 8, та *захоплення майна ворога, коли таке захоплення не диктується настійно військовою необхідністю (щодо приватної власності та культурних цінностей)*, передбачене підп. (b)(xiii) п. 2 ст. 8 Римського статуту¹.

Крім того, Міжнародний кримінальний суд через Канцелярію Прокурора наголосив, що було розглянуто наявну інформацію про ймовірні злочини, передбачені ст. 7 Статуту, і знайдено розумні підстави вважати, що дії, які можуть бути кваліфіковані як злочини, мали місце в контексті періоду, що передував окупації Криму, та під час цієї (тривалої) окупації: *вбивство*, передбачене підп. (а) п. 1 ст. 7; *депортація або насильницьке переміщення населення (щодо переміщення осіб, які перебувають під вартою в рамках кримінального судочинства, та ув'язнених)*, передбачене підп. (d) п. 1 ст. 7; *ув'язнення або інше жорстоке позбавлення фізичної волі*, передбачене підп. (e) п. 1 ст. 7; *тортури*, передбачені підп. (f) п. 1 ст. 7; *переслідування будь-якої ідентифікованої групи або спільності з політичних мотивів*, передбачене підп. (h) п. 1 ст. 7, та *насильницьке зникнення людей*, передбачене підп. (i) п. 1 ст. 7 Статуту².

Також у 2019 р. Канцелярія дійшла висновку про те, що наявна інформація дає розумні підстави вважати, що в період з 30 квітня 2014 р. й надалі в контексті збройного конфлікту на сході України було скоєно щонайменше такі воєнні злочини: *умисні напади на цивільних осіб та цивільні об'єкти*, передбачені підп. (b)(i), (b)(ii) або (e)(i) п. 2 ст. 8; *умисне завдання ударів по будівлях, що охороняються*, передбачене підп. (b)(ix) або (e)(iv) п. 2 ст. 8; *умисне вбивство або*

¹ Отчет о действиях по преварительному изучению ситуаций в 2020 году / International Criminal Court, The Office of the Prosecutor. 11 дек. 2020 г. URL: <https://www.icc-cpi.int/sites/default/files/itemsDocuments/2020-PE/2020-pe-report-ukr-rus.pdf>. Пп. 277, 278.

² Там само. П. 279.

вбивство, передбачені підп. (а)(і) або (с)(і) п. 2 ст. 8; *тортури та нелюдське або жорстоке поводження*, передбачені підп. (а)(іі) або (с)(і) п. 2 ст. 8; *зазіхання на людську гідність*, передбачене підп. (b)(ххі) або (с)(іі) п. 2 ст. 8; *згвалтування та інші форми сексуального насильства*, передбачені підп. (b)(ххіі) або (е)(vі) п. 2 ст. 8 Статуту¹.

Крім того, як зазначила Канцелярія Прокурора у своєму Звіті про дії щодо попереднього вивчення ситуацій у 2020 році, якби конфлікт мав міжнародний характер, то були б розумні підстави вважати, що були скоєні такі воєнні злочини: передбачене підп. (b)(іv) п. 2 ст. 8 *умисне вчинення нападів, унаслідок яких було завдано шкоди цивільним особам і цивільним об'єктам, яка була явно неспівмірною з очікуваною військовою перевагою (неспівмірні напади)*, та передбачене підп. (а)(vii) п. 2 ст. 8 Статуту незаконне позбавлення волі².

Аналіз одержаних доказів, які дали змогу кваліфікувати окремі діяння як злочинні та розпочати розслідування Міжнародним кримінальним судом, створює перспективи для подальшого його залучення до подій в Україні починаючи з 24 лютого 2022 р., що потребують додаткової оцінки.

Накопичування доказових даних у межах цих кримінальних проваджень потребує їх вчасного й правильного збирання та використання в подальшому з метою відновлення справедливості та здійснення правосуддя. Діяльність органів правосуддя в Україні щодо збирання доказів воєнних злочинів є важливою не тільки для національних систем органів правосуддя, а й для системи міжнародного кримінального правосуддя, яке вже розпочало свою діяльність в Україні. Так, на сьогодні вже 41 держава звернулася до Міжнародного кримінального суду, юрисдикцію якого визнала Україна, щодо необхідності розслідування, яке вже невідкладно розпочалося в Україні³. Важливою при цьому залишається необхідна координація діяльності між націо-

¹ Отчет о действиях по преварительному изучению ситуаций в 2020 году / International Criminal Court, The Office of the Prosecutor. 11 дек. 2020 г. URL: <https://www.icc-cpi.int/sites/default/files/itemsDocuments/2020-PE/2020-pe-report-ukr-rus.pdf>. П. 280.

² Там само. П. 281.

³ Заява Прокурора Міжнародного кримінального суду, пана Каріма А. А. Хана, королівського радника, щодо Ситуації в Україні: Додаткові звернення від Японії та Північної Македонії; створення інтернет-порталу для надання інформації. *International Criminal Court* : офіц. вебсайт. 11.03.2022. URL: <https://www.icc-cpi.int/news/statement-icc-prosecutor-karim-aa-khan-qa-situation-ukraine-additional-referrals-japan-and> ; Ірина Венедіктова та Прокурор Міжнародного кримінального суду побували на місцях вчинення воєнних злочинів РФ на Київщині. *Офіс Генерального прокурора* : офіц. вебсайт. 13.04.2022. URL: <https://www.gp.gov.ua/ua/posts/irina-venediktova-ta-prokuror-miznarodnogo-kriminalnogo-sudu-pobuvali-na-miscyax-vcinennya-vojennix-zlociniv-rf-na-kiyivshhini>.

нальними та міжнародними системами правосуддя¹. Не випадковою в цьому контексті стала заява Президента України В. Зеленського 3 квітня 2022 р. щодо «створення спеціального механізму правосуддя в Україні для розслідування та судового розгляду кожного злочину окупантів»² на території України.

Таке звернення Президента України В. Зеленського щодо створення спеціального механізму правосуддя в Україні пов'язується з очевидною необхідністю створення спеціальних слідчих груп як на міждержавному, так і на міжнародному рівні. Система правоохоронних органів України опинилася в цей час у достатньо складному становищі, зумовленому такими чинниками, як: 1) необхідність фіксування величезної кількості доказової інформації; 2) здійснення процесуальних дій за довоєнними кримінальними процесуальними механізмами; 3) відсутність достатньої кількості кадрів для виконання таких завдань (через виконання обов'язку оборони держави, порушення присяги, відсутність достатньої кваліфікації тощо); 4) здійснення кримінального переслідування в ситуаціях відсутності або загибелі винуватих осіб або очевидців вчинення злочинів; 5) відсутність доступу слідчих груп до місць подій через бойові дії або замінування таких місць.

Треба зазначити, що інтенсивність вчинення злочинів, міжнародний та суспільний резонанс призводять до того, що окремі з фактів учиненого дають підстави для заяв про ознаки вчинення найбільш тяжких злочинів, які йменуються геноцидом. Так, 14 квітня 2022 р. Верховна Рада України своєю постановою № 2188-IX схвалила Заяву «Про вчинення Російською Федерацією геноциду в Україні», що стало наслідком розпочатих правоохоронними органами після деокупації територіальних громад Київської області кримінальних проваджень стосовно різанини в м. Буча, фактів насильства над цивільним населенням у Маріуполі та інших містах, заяв офіційних представників російської федерації щодо денацифікації та знищення Українського народу, заборон використання української мови та знищення українськомовних книг.

¹ Не виключене створення окремих Міжнародних судів щодо ситуації в Україні. Так, 28 квітня 2022 р. Парламентська Асамблея Ради Європи закликала створити ad hoc Міжнародний кримінальний трибунал для притягнення винуватих у злочині агресії проти України (див.: PACE calls for the setting up of an ad hoc international criminal tribunal to hold to account perpetrators of the crime of aggression against Ukraine. *Parliamentary Assembly [of the Council of Europe]* : офіц. вебсайт. 28.04.2022. URL: <https://pace.coe.int/en/news/8699/pace-calls-for-the-setting-up-of-an-ad-hoc-international-criminal-tribunal-to-hold-to-account-perpetrators-of-the-crime-of-aggression-against-ukraine>).

² Володимир Зеленський ініціює створення спеціального механізму, який допomoже притягнути до відповідальності осіб, причетних до злочинів проти українського народу. *Президент України* : офіц. інтернет-представництво. 03.04.2022. URL: <https://www.president.gov.ua/news/volodimir-zelenskiy-iniciyuje-stvorennya-specialnogo-mehaniz-74057>.

Очевидно, що збирання, фіксування, класифікації та, як наслідок, правова оцінка доказової інформації потребують її особливого захисту на різних стадіях. Так, збирання доказової інформації має апріорне ускладнення від залучення великої кількості правоохоронців із різним рівнем знань, різними цілями (включно з можливою протидією та навіть бажанням знищити таку інформацію) та які вільно володіють різними мовами. Велика кількість проблем, які можуть бути наслідком втрати інформацією статусу доказу, пов'язуються із втратою носіїв інформації (велика кількість біженців, переміщених осіб, втрата серверів через хакерські атаки тощо). Фіксація інформації, що здійснюється правоохоронними органами та громадськими організаціями за кордоном, є важливою та необхідною, однак також може нести небезпеку навіювання інформації, якої не було, переконання осіб, які звернулися до них, щодо безперспективності офіційних процедур. Варто констатувати, що на сьогодні правоохоронні органи перебувають лише на початкових стадіях збирання такої інформації, однак можливість правильної інтерпретації та кваліфікації вчиненого буде залежати від її належного опрацювання.

У цьому контексті важливою стає не тільки взаємодія представників національних, іноземних, міждержавних і міжнародних органів правосуддя, але й взаємодія правових систем. На жаль, на сьогодні не можна вважати частиною чинного національного законодавства Римський статут Міжнародного кримінального суду. Разом із цим він залишається допоміжною та важливою правовою основою притягнення до відповідальності осіб, винуватих в агресії російської федерації, та її представників. Логічним у цьому розумінні є продовження діяльності Міжнародного кримінального суду з фіксування воєнних злочинів в Україні й після широкомасштабного вторгнення. Треба звернути увагу, що національне кримінальне законодавство стане базою для представників правоохоронних органів України в притягненні винуватих осіб до кримінальної відповідальності. Не випадковим є домінування в кваліфікації розпочатих кримінальних проваджень, внесених до Єдиного реєстру досудових розслідувань, кримінального правопорушення, передбаченого ст. 438 КК України «Порушення законів та звичаїв війни». Норма цієї статті, як уже зазначалося, є бланкетною та розкривається за допомогою міжнародних нормативно-правових актів, зокрема Римського статуту Міжнародного кримінального суду (хоча останній і залишається не ратифікованим в Україні).

Наслідком такого бурхливого розвитку національного кримінального законодавства, на нашу думку, стане його подальше реформування, що призведе до необхідності ухвалення у післявоєнний час нового КК України або серйозної нової редакції Кодексу 2001 р. (що більш доцільно). У цьому контексті варто звернути увагу на діяльність ро-

бочої групи з питань розвитку кримінального права Комісії з питань правової реформи (консультативно-дорадчого органу при Президентові України), що запропонувала для обговорення черговий варіант проєкту КК України, у якому передбачено Книгу 11 з п'ятьма розділами («Злочин геноциду», «Злочини проти людяності», «Злочин агресії», «Воєнні злочини», «Злочини проти миру та безпеки людства»)¹. Зрозуміло, що ухвалення нового КК України викличе необхідність, як мінімум, внесення змін до Кримінального процесуального кодексу України та перекваліфікації вчинених діянь під час російської агресії проти України. Тому ті пропозиції, які включено до проєкту КК України, потрібно відслідковувати та корегувати відповідно до їх вирішення на сьогодні.

Проблема розслідування російської агресії проти України має комплексний характер, що пов'язується із вчиненням винуватими особами воєнних, військових та інших злочинів, які отримують масштабний характер і потребують окремої оцінки також стосовно ймовірного вчинення геноциду. У цьому контексті важливими є взаємодія державних правоохоронних і судових органів із відповідними іноземними та міжнародними інституціями. Тому на сьогодні надважливим є ратифікація та імплементація Римського статуту Міжнародного кримінального суду (юрисдикція якого неодноразово визнавалась Україною) і створення Міжнародного кримінального трибуналу для тих випадків, коли юрисдикція Міжнародного кримінального суду не може бути застосована.

4.1.2. ЗБРОЙНА АГРЕСІЯ РФ ПРОТИ УКРАЇНИ ТА ЗЛОЧИННІСТЬ: ДО АНАЛІЗУ КРИМІНОГЕННОГО СИМБІОЗУ

Події буремного 2022 р., пов'язані з повномасштабною агресією росії проти України, викликали колосальні зміни як у самому криміногенному середовищі, так і в його кримінологічній моделі, що відтворюється вченими за статистичними даними про зареєстровані кримінально карані правопорушення. Разом із зовнішньою злочинною агресією «традиційна» українському суспільству злочинність на підконтрольній нашій державі території нікуди не зникла. Однак багато в чому характеристика цієї, так би мовити, традиційної злочинності визначається саме умовами воєнного стану, адже злочинність симбіює (приспосовується) до цих умов, інколи виявляючи суперечливі тенденції у своєму розвитку, які, тим не менш, мають своє логічне пояснення.

¹ Див.: Кримінальний кодекс України : контрол. текст проєкту : станом на 22.05.2023. *Новий Кримінальний Кодекс* : вебсайт. URL: <https://newcriminalcode.org.ua/upload/media/2023/05/22/kontrolnyj-tekst-proektu-kk-22-05-2023.pdf>.

Війна – це своєрідна *quantitas variabilis* (лат. – змінна величина) соціального буття з непередбачуваними наслідками.

Фактор війни в прогнозах стану злочинності в Україні враховується з 2014 р., однак масштаб його впливу різко змінився з 24 лютого 2022 р.: з конкретно локального характеру (маються на увазі бойові дії на сході держави, тимчасово окуповані території Автономної Республіки Крим, Донецької та Луганської областей) він набув територіально всеохоплюючого характеру. Оперативна обстановка на лінії фронту, яка змінюється щодоби, зумовлює і ситуацію на підконтрольній Україні території (додатково розкриваються різноманітні гострі проблеми всередині українського суспільства, перебудовується економіка з урахуванням потреб воєнного часу, змінюються настрої населення – від відчаю до віри в перемогу, водночас посилюється відчуття виснаженості й втоми, держава має постійно реагувати на все нові й нові виклики тощо). І кримінальний світ виявляється вельми чутливим і навіть залежним від цієї *quantitas variabilis*, що й демонструють кількісно-якісні показники, характер злочинності та особливості системи детермінант.

Як показали перші кілька місяців війни, рівень злочинності за цей час у цілому в державі помітно знизився. І це зниження стало помітним буквально з перших днів війни. Згідно з даними Офісу Генерального прокурора, станом на кінець лютого 2021 р. та за аналогічний період 2022 р. в Україні було зареєстровано 76 158 і 74 031 кримінальне правопорушення відповідно, а в першому кварталі 2022 р. порівняно з відповідним періодом попереднього року кримінально караних діянь зареєстровано вже на 21% менше. У квітні 2022 р. цей розрив показників став ще більш наочним: за перші чотири місяці року в країні зареєстровано на 25,8% протиправних діянь менше, ніж за рік довоєнний. У травні 2022 р. розбіжність показників у бік зменшення залишалася все ще помітною (21,6%)¹.

Така ситуація пояснювалася низкою причин, як-от: неповнота реєстрації правопорушень унаслідок виконання правоохоронцями (насамперед поліцією) додаткових функцій, пов'язаних із наданням допомоги населенню, зокрема його евакуації; порушення ustalених криміногенних зв'язків у середовищі злочинців; вимушений виїзд значної кількості українських громадян із території України; введення комендантської години; окупація ворогом великої території нашої держави тощо. Проте після шокowego навіть для злочинності періоду настав «адаптивний період» (зменшення частоти й інтенсивності обстрілів м. Харкова,

¹ Єдині звіти про кримінальні правопорушення за відповідні періоди (див.: Про зареєстровані кримінальні правопорушення та результати їх досудового розслідування. Офіс Генерального прокурора : офіц. вебсайт. URL: <https://gp.gov.ua/ua/posts/prozareyestrovani-kriminalni-pravoporushehnyia-ta-rezultati-yih-dosudovogo-rozsliduvannya-2>).

звільнення території Київської області, Сумщини, Чернігівщини, а потім і частини Херсонщини, зниження темпів евакуації, повернення поліції до виконання її головних завдань – забезпечення громадського порядку й захисту мирного населення і т. п.). Тому починаючи з травня 2022 р. закріпилася тенденція до скорочення розриву між показниками років, що співставляються (на кінець червня 2022 р. зареєстровано правопорушень на 14,0% менше, ніж за аналогічний період 2021 р.; на кінець липня – на 8,1% і на кінець серпня – на 1,05% менше порівняно з відповідними періодами довоєнного року). У вересні показники реєстрації протиправних діянь перевищили довоєнні, адже за три квартали 2022 р. зареєстровано на 2,3% злочинів більше, аніж у році попередньому. В цілому у 2022 р. на підконтрольній та звільненій від окупації частині України обліковано 362 636 кримінальних правопорушень, що майже на 13,0% більше порівняно з 2021 р. Нескладно побачити, що з огляду на зменшення чисельності населення та територій, підконтрольних Україні, можна констатувати відчутне погіршення криміногенної ситуації (див. табл. 1).

Таблиця 1

Кількість зареєстрованих кримінальних правопорушень у 2021 та 2022 рр.¹

№ п/п	Вид кримінальних правопорушень	2021 р.	2022 р.	Динаміка
1	Злочини проти основ національної безпеки України	520	17 422	+3 250,4%
2	Кримінальні правопорушення проти життя та здоров'я особи	33 657	43 199	+28,4%
3	Кримінальні правопорушення проти волі, честі та гідності особи	782	1 535	+96,3%
4	Кримінальні правопорушення проти статевої свободи та статевої недоторканності особи	930	623	-33,0%

¹ Шрамко С. С., Калініна А. В. Злочинність в Україні: яка вона є під час війни і якою може бути у післявоєнний час? *Питання боротьби зі злочинністю*. 2022. Вип. 44. С. 100–102.

Таблицю підготовлено на основі даних Єдиних звітів про кримінальні правопорушення за січень – грудень 2021 року та січень – грудень 2022 року (див.: Про зареєстровані кримінальні правопорушення та результати їх досудового розслідування. *Офіс Генерального прокурора* : офіц. вебсайт. URL: <https://gp.gov.ua/ua/posts/prozareyestrovani-kriminalni-pravoporushennya-ta-rezultati-yih-dosudovogo-rozsliduvannya-2>).

Продовження таблиці 1

№ п/п	Вид кримінальних правопорушень	2021 р.	2022 р.	Динаміка
5	Кримінальні правопорушення проти виборчих, трудових та інших особистих прав і свобод людини і громадянина	5 701	3 031	-46,8%
6	Кримінальні правопорушення проти власності	158 139	113 137	-28,5%
7	Кримінальні правопорушення у сфері господарської діяльності	5 469	3 414	-37,6%
8	Кримінальні правопорушення проти довіри	5 416	4 018	-25,8%
9	Кримінальні правопорушення проти громадської безпеки	6 487	7 333	13,0%
10	Кримінальні правопорушення проти безпеки виробництва	1 254	719	-42,7%
11	Кримінальні правопорушення проти безпеки руху та експлуатації транспорту	13 493	12 755	-5,5%
12	Кримінальні правопорушення проти громадського порядку та моральності	5 985	4 042	-32,5%
13	Кримінальні правопорушення у сфері обігу наркотичних засобів, психотропних речовин, їх аналогів або прекурсорів та інші кримінальні правопорушення проти здоров'я населення	29 587	34 398	+16,2%
14	Кримінальні правопорушення у сфері охорони державної таємниці, недоторканності державних кордонів, забезпечення призову та мобілізації	1 000	2 624	+62,4%
15	Кримінальні правопорушення проти авторитету органів державної влади, органів місцевого самоврядування, об'єднань громадян та кримінальні правопорушення проти журналістів	20 305	19 824	-2,4%

Закінчення таблиці 1

№ п/п	Вид кримінальних правопорушень	2021 р.	2022 р.	Динаміка
16	Кримінальні правопорушення у сфері використання електронно-обчислювальних машин (комп'ютерів), систем та комп'ютерних мереж і мереж електрозв'язку	3 310	3 415	+3,2%
17	Кримінальні правопорушення у сфері службової діяльності та професійної діяльності, пов'язаної з наданням публічних послуг	18 330	11 617	-36,6%
18	Кримінальні правопорушення проти правосуддя	7 198	3 636	-49,5%
19	Кримінальні правопорушення проти встановленого порядку несення військової служби (військові кримінальні правопорушення)	3 037	13 766	+353,3%
20	Кримінальні правопорушення проти миру, безпеки людства та міжнародного правопорядку	253	62 128	+24 456,5%

Отже, рівень деяких видів кримінальних правопорушень зазнав яскраво помітних змін як щодо аномального зростання їх кількості, так і щодо певного його зниження, що сформувало першу в історії незалежної України картину криміногенної реальності під час воєнного стану¹. Водночас перед дослідниками справедливо постає запитання: чи логічно порівнювати кількісно-якісні показники довоєнного періоду та періоду воєнного стану? У майбутньому виникатиме і таке запитання: а чи будуть співставними показники, що характеризують стан правопорушень періоду відсічі збройної агресії та етапу відновлення України? У будь-якому разі статистичний вимір того чи іншого виду правопорушень за часів дії в державі воєнного стану має набути особливого «статусу». Цей період не можна розглядати як такий, що придатний до порівняння як із відрізком часу, що йому передував, так і з періодом (зазвичай календарним відрізком часу) після нього.

¹ Шрамко С. С., Калініна А. В. Злочинність в Україні: яка вона є під час війни і якою може бути у післявоєнний час? *Питання боротьби зі злочинністю*. 2022. Вип. 44. С. 102.

Уявляється, що роки, у яких має місце збройний конфлікт, потрібно виключати з кримінологічної «процедури» установлення будь-яких тенденцій розвитку кримінальної реальності в середньо- та довгостроковій перспективі. У зв'язку із цим, аналізуючи кількісно-якісні показники, потрібно виділяти саме три періоди виміру напруженості криміногенної ситуації. У цій тріаді перший період аналізу кількісно-якісних показників назвемо умовно «ординарним» (його дія тривала до 24 лютого 2022 р.). Далі в статистичному аналізі йде період воєнного стану; завершення цього періоду співпадатиме із часом його скасування. І, нарешті, статистичний аналіз пов'язуватиметься з періодом повоєнного відновлення країни. Ще раз підкреслимо, що в єдиному й нерозривному континуумі всіх трьох періодів не можна говорити про встановлення будь-яких зумовлених логікою «природного» розвитку соціуму тенденцій, закономірностей у стані злочинності, як не можна вести мову й про коректне порівняння кількісно-якісних показників. Показники виокремлених періодів один відносно іншого радше мають інформаційний характер, аніж виступають інструментом, повторимося, оцінки ефективності зусиль, що вживаються суспільством для покращення ситуації з дотриманням законності.

Які ж висновки методологічного характеру можна зробити, зважаючи на цю ситуацію? По-перше, воєнний період виявився свого роду скальпелем, що перерізав логіку й послідовність оцінювання в динаміці кількісно-якісних показників будь-якого виду правопорушень і злочинності в цілому. По-друге, некоректно порівнювати показники перелічених вище періодів між собою, оскільки в них діють свої «закони часу». Тому не стане методологічною помилкою здійснення розгляду інформаційної моделі злочинності та обчислення відповідних кількісно-якісних показників за трьома окремими періодами – ординарним, періодом воєнного стану й періодом відновлення країни. По-третє, такий підхід все ж таки не є *modus operandi* для будь-якого дослідника тієї чи іншої проблеми.

Статистичну проєкцію криміногенної ситуації у її кількісному вимірі варто доповнити детальним аналізом її якісних показників.

Кримінологічний аналіз свідчить, що, окрім динамічних метаморфоз із рівнем зареєстрованих кримінально караних правопорушень, для сучасної злочинності є характерною також якісна зміна її структури, причому протягом усього часу спротиву Українського народу ворогу структура злочинності постійно змінюється. Водночас визначальним є такий тренд: від початку війни колосального зростання зазнали три групи злочинів – кримінальні правопорушення проти миру, безпеки людства та міжнародного правопорядку (розділ XX Особливої частини КК України), злочини проти основ національної безпеки (розділ I Особливої частини КК України) та кримінальні право-

порушення проти встановленого порядку несення військової служби (військові кримінальні правопорушення) (розділ XIX Особливої частини КК України). У 2021 р. у структурі злочинності перелічені злочини посідали двадцяту, дев'ятнадцяту та чотирнадцяту позиції відповідно. Станом на 1 січня 2023 р. ці злочини перемістилися на другу, шосту та сьому сходинки. Для наочності продемонструємо приріст перелічених правопорушень за минулий рік. Так, у 2022 р. приріст протиправних діянь, передбачених розділом XX Особливої частини КК України, становив приблизно 24 456,5% (!), приріст злочинів проти основ національної безпеки сягнув 3 250,4% (!), а військових кримінальних правопорушень – 353,3%. Кримінальні правопорушення проти миру, безпеки людства та міжнародного правопорядку «витіснили» так звані насильницькі злочини, котрі, у свою чергу, перемістилися на третю сходинку. При цьому зауважимо, що це відбулося попри збільшення в цілому злочинів проти життя та здоров'я особи порівняно з попереднім роком на 28,4%.

У свою чергу, злочини у сфері незаконного обігу наркотиків, сягаючи в окремі роки у структурі злочинності навіть другої сходинки, вибули з трійки «лідерів», хоча за абсолютними показниками так само демонструють тенденцію до збільшення їх кількості. У 2022 р. їх приріст відмічений на рівні 16,3%.

У криміногенній ситуації воєнного стану виявляють позиційну стабільність у структурі злочинності хіба що показники кримінальних правопорушень проти власності. Протягом і 2021, і 2022 рр. ці правопорушення (представлені насамперед діяннями корисливої спрямованості) у кількісному плані переважали будь-які інші протиправні діяння, хоча і з деяким зниженням абсолютних показників на 28,5%.

Відзначаючи колосальне збільшення у 2022 р. правопорушень, передбачених розділом XX Особливої частини КК України, укажемо, за рахунок яких видів злочинів це відбулося. Структура злочинів цього розділу законодавства про кримінальну відповідальність має такий вигляд: лівова частка (97,3%) у структурі злочинів цього розділу припадає на порушення законів та звичаїв війни, у тому числі поєднані з умисними вбивствами (ст. 438 КК); другим за поширеністю є злочин, пов'язаний з виправдовуванням, визнанням правомірною, запереченням збройної агресії російської федерації проти України та глорифікацією її учасників (ст. 436² КК) – 2,2%.

Таким чином, злочинність війни повністю змінила «каркас» злочинності, так би мовити, ординарного (невоєнного) періоду. В історії Української держави ще ніколи не було подібної ситуації, коли у структурі злочинності воєнні злочини та злочини проти основ національної безпеки посіли б такі високі позиції. Щодо воєнних злочинів, то йдеться практично про всі види порушень законів і звичаїв війни, що ви-

значаються міжнародним кримінальним правом. Масштаби зазначених злочинів військовослужбовців країни-окупанта – безпрецедентний виклик для всієї правової системи України. До того ж змінилось і наше ставлення до кримінальних правопорушень проти миру, безпеки людства і міжнародного правопорядку. Зі злочинів, які ще деякий час тому здавалися суцільною неможливістю в цивілізованому світі та рудиментом ХХ століття (тим паче в українській дійсності), ці діяння перетворилися на наше сьогодення і мають наслідком колосальне зростання кількості подібних протиправних випадків в Україні.

Зазнала й великих, докорінних змін структура злочинності за тяжкістю злочинних проявів. Цьому принаймні є кілька причин. По-перше, введення до складу багатьох злочинів такої обставини, що обтяжує покарання, як «вчинення діяння в умовах воєнного або надзвичайного стану», означає, що у структурі злочинності замість традиційного превалювання кримінальних проступків і нетяжких злочинів (до 1 липня 2020 р. – злочини невеликої та середньої тяжкості) переважатимуть тяжкі й особливо тяжкі злочини. Якщо звернутися до статистичних показників 2022 р., то варто зазначити, що питома вага тяжких злочинів становить 34,7%, особливо тяжких – 29,1%; водночас частка нетяжких злочинів сягає 15,7%, а кримінальних проступків – 20,3%. Ще 0,2% діянь (незалежно від ступеня тяжкості) попереджено на стадії їх готування чи замаху. По-друге, таке «обтяження» злочинності відбулося, власне, через небувале зростання кількості злочинів, передбачених розділами I та XX Особливої частини КК України, значне число яких якраз і належить до категорії тяжких і особливо тяжких.

До того ж у майбутньому (принаймні до закінчення воєнного стану та ще певний час на етапі відбудови України) продовжиться тенденція до збільшення кількості злочинів проти основ національної безпеки та кримінальних правопорушень проти миру, безпеки людства та міжнародного правопорядку. Можна сміливо прогнозувати, що подібні діяння вимірюватимуться тисячами.

Таким чином, аналіз кримінально-правової статистики свідчить про тектонічні зсуви у злочинності, що визначатимуть напрями розвитку і кримінологічної науки, і науки кримінального права, і криміналістики на десятиліття вперед.

Такі тектонічні зсуви у злочинній матриці нашого часу, зрозуміло, зумовлені відповідними чинниками суспільного буття. Їх характер свідчить про те, що детермінація злочинності зазнала колосальних змін. Саме аналіз детермінації дає змогу констатувати процес симбіозу злочинності зі збройною агресією рф проти України. У процесі зумовлювання злочинних проявів наразі можна виокремити принаймні дві проєкції проблеми. Перша з них – це війна як детермінанта неординарного характеру, що виступає системоутворюючим елементом

зумовлювання злочинності сучасного періоду. Друга проекція зумовлювання представлена причинами ординарного характеру, які існували до повномасштабного вторгнення РФ в Україну й будуть, на жаль, продовжувати своє існування і після перемоги Української держави над ворогом. Звісно ж, ці чинники продовжують свою «життєдіяльність» і під час оборони нашої країни. Їх своєрідна константність і дає нам право розглядати ці чинники як цілком ординарні, які хоча й корелюють певною мірою зі збройною агресією, однак не переривають свого циклу існування та не змінюють у головному свого «призначення» в процесі зумовлювання злочинності.

Також зазначимо, що чинники неординарного характеру – це суть виклики, зміни, катастрофи та ін., що вносять колосальну деструкцію у звичайний хід подій людської спільноти. Війна як чинник неординарного характеру виявляється для конкретного соціуму соціальною катастрофою. Від початку її кінетичний потенціал настільки є потужним, що здатен вплинути та підпорядкувати під своє середовище навіть негативні явища, змушуючи останні трансформуватися, симбіотувати з воєнними подіями. Адже ці події диктують нові умови життя, нові завдання, нову мотивацію дій. І злочинність реагує на все це, підлаштовуючись під ці обставини і водночас використовуючи їх. З огляду на це можна стверджувати, що війна в соціальній проекції – подія сингулярного рівня, оскільки «в соціальному просторі-часі це точка розлому і точка відліку, локус розсічення і навіть відсікання, перекроювання карт і територій»¹. Дійсно, ця подія докорінно змінила усталений світопорядок соціального організму, деформувала соціальні горизонти нашого майбутнього, тим самим зруйнувавши ординарну течію буття цього організму та виявившись інструментом небезпечного редагування генетичної програми функціонування останнього.

Крім того, війна – це достатньо тривала за часом ситуація, що створює надзвичайно великий ступінь фізичної та емоційної напруги для всіх і кожного. Злочинність паразитує на цій напрузі, що дає підстави говорити про крайній цинізм і безпринципність злочинців. Ці злочинні маркери особливо стають помітними у правопорушників, які належать до корисливої загальнокримінальної злочинності, а ще більше у тих правопорушників, що вчиняють злочини корупційної спрямованості. Так, в Україні під час війни у владних структурах вибухнуло кілька корупційних скандалів (отримання високопосадовцями неправомірної вигоди за махінації із землею та сприяння укладанню договорів на закупівлю обладнання та техніки (зокрема генераторів) за завищеними цінами, придбання елітної нерухомості, постачання

¹ Стан сингулярності: соціальні структури, ситуації, повсякденні практики / С. Макеев, С. Оксамитна, А. Домаранська та ін. ; за ред. С. Макеева, С. Оксамитної. Київ : НаУКМА, 2017. С. 17.

продуктів харчування для військових за завищеними цінами, закупівля бронезилетів та інших речей для ЗСУ низької якості тощо)¹.

Одним із яскравих проявів явища корупції стали махінації з гуманітарною допомогою для України. Під час воєнного стану неодноразово у ЗМІ висвітлювалася робота правоохоронних органів із викриття масштабних схем розкрадання гуманітарної та благодійної допомоги, незаконної реалізації продовольчих товарів, ліків, військової амуніції і т. п., отриманих нашою державою як гуманітарна допомога². Однак, згідно з даними Офісу Генерального прокурора України, протягом 2022 р. за ст. 201² КК України було обліковано лише 3 проступки (за ч. 1) і 381 злочин (за ч. 2, 3)³. Такі показники є значно заниженими і свідчать про міцне корупційне підґрунтя вказаної діяльності.

Війна породила явище «зонування» злочинності, врахування якого є дуже важливим для аналізу як походження останньої під час воєнного стану, так і кількісно-якісних показників злочинності. Це «зонування» зумовлюється близькістю конкретних територій до лінії зіткнення з агресором. Зважаючи на цей факт, для аналізу злочинності за тимчасові територіальні матриці доцільно брати:

- а) регіони, що перебувають під окупацією;
- б) регіони, що звільнені від окупації;
- в) регіони, що перебувають на лінії зіткнення або у безпосередній близькості до неї); прифронтові регіони (розташовані на незначному віддаленні від лінії зіткнення);
- г) регіони, віддалені від лінії зіткнення.

Одразу зауважимо, що ці виділені умовно регіони не співпадають з адміністративно-територіальними межами, наприклад, областей. У цьому плані яскравим прикладом є Харківщина, частина території якої дотепер все ще залишається окупованою ворогом, значна части-

¹ Ржеутська Л. Що відомо про останні корупційні скандали в Україні. *DW* : вебсайт. 21.03.2021. URL: <https://www.dw.com/uk/korupcijni-vihidni-so-vidomo-pro-ostanni-korupcijni-skandali-v-ukraini/a-64491548> ; Журавльова О. Корупційні скандали у міноборони поляризували українців. *DW* : вебсайт. 07.03.2023. URL: <https://www.dw.com/uk/korupcijni-skandali-u-minoboroni-polarizovali-ukrainske-suspilstvo/a-64905956> ; Андрийчук А. «Громадський контроль обмежений». Як війна впливає на рівень корупції в Україні. *Радіо Свобода* : вебсайт. 03.02.2023. URL: <https://www.radiosvoboda.org/a/indeksiv-spruyunyattya-koruptsiyi-ukrayina/32248930.html>.

² Див.: Васильев А. А. До питання про криміналізацію розкрадання гуманітарної допомоги. *Проблеми кваліфікації та розслідування кримінальних правопорушень в умовах воєнного стану* : матеріали наук.-теорет. конф. (Київ, 26 трав. 2022 р.). Київ : Нац. акад. внутр. справ, 2022. С. 39–42. URL: <http://elar.naiu.kiev.ua/jspui/handle/123456789/21473>.

³ Єдиний звіт про кримінальні правопорушення за січень – грудень 2022 року. *Офіс Генерального прокурора* : офіц. вебсайт. URL: https://old.gp.gov.ua/ua/file_downloader.html?_m=fslib&_t=fsfile&_c=download&file_id=225262.

на – вже звільнена від окупантів, саме місто Харків – лінія зіткнення, а зараз прифронтовий регіон, віддалені південні і західні райони області – прифронтовий регіон. Зазначені особливості зумовлюють і характер злочинності. Так, через безпрецедентне знищення житла, інфраструктурних об'єктів, постійну небезпеку спричинення шкоди життю і здоров'ю людини та бажання уникнути окупації зменшилася кількість населення, що призвело до зниження традиційних для мирного часу видів злочинів. Разом із тим у структурі злочинності переважають злочини проти основ національної безпеки (особливо колабораціонізм), порушення законів та звичаїв ведення війни, що пов'язано з ракетними та артилерійськими обстрілами, вбивством мирного населення, катування, виправдовування збройної агресії рф проти України (гlorифікація), крадіжки зі зруйнованих будівель тощо. Менше за все інформації про стан злочинності ми маємо стосовно окупованих територій та регіонів, що безпосередньо примикають до лінії зіткнення. Про повну картину злочинності на окупованих територіях ми дізнаємося після їх деокупації.

На підтвердження особливостей злочинності сучасності, чимало з яких свідчать про її симбіотичність із зовнішньою російською агресією, наведемо приклади деяких помітних криміногенних явищ.

Із 2014 р. в Україні гостро постало питання кримінальної відповідальності за співпрацю українських громадян з інституціями рф, самопроголошених квазіутворень «ДНР» та «ЛНР», а так само з адміністраціями на окупованій території Автономної Республіки Крим. Проблема колабораціонізму як усвідомленого, добровільного й умисного співробітництва з ворогом у його інтересах і на шкоду своїй державі та її союзникам¹ від початку повномасштабної збройної агресії рф проти України лише загострилася. Тому не випадково 3 березня 2022 р. КК України доповнено ст. 111¹ «Колабораційна діяльність». Положеннями цієї статті передбачено відповідальність за різноманітні форми колабораційної діяльності, які можна об'єднати в такі групи: 1) інформаційне співробітництво з державою-агресором; 2) робота в інтересах держави-агресора; 3) дійова підтримка держави-агресора; 4) економічна співпраця з державою-агресором; 5) воєнна співпраця з державою-агресором; 6) освітня співпраця².

За фактом співпраці з державою-агресором протягом 2022 р. порушено 3 851 кримінальне провадження. Питома вага кримінальних

¹ Кузьменко О. В. Особливості криміналістичної характеристики колабораційної діяльності. *Аналітично-порівняльне правознавство*. 2022. №1. С. 337. DOI: <https://doi.org/10.24144/2788-6018.2022.01.60>.

² Жидков В. Співпраця населення з окупантами: кого притягати до відповідальності? *Українська Гельсінська спілка з прав людини* : вебсайт орг. 17.02.2023. URL: <https://www.helsinki.org.ua/articles/spivpratsia-naselennia-z-okupantamy-kohoprytiahaty-do-vidpovidalnosti/>.

правопорушень колабораційного характеру серед злочинів проти основ національної безпеки становить 22,1%, поступаючись лише кількості посягань на територіальну цілісність і недоторканність України, передбачених ст. 110 КК України. На наш погляд, у міру звільнення української землі кількість подібних випадків тільки збільшуватиметься через викриття прихильників «руського миру» на деокупованих територіях, які були його «апологетами» під час окупації, погоджуючись на колаборацію з ворогом. При цьому не можна не відзначити, що викриття фактів колабораційної діяльності, як правило, не становить складнощів, адже за своєю природою це низьколатентний злочин – колабораційна поведінка винного під час окупації є очевидною для жителів відповідної місцевої громади.

Достатньо близько до такого прояву колабораціонізму, як інформаційне співробітництво з державою-агресором, примикає виправдовування, визнання правомірною, заперечення збройної агресії російської федерації проти України та глорифікації її учасників (ст. 436² КК України). Це діяння – ще один приклад симбіотичності злочинності та війни. Зазначена норма нещодавно з'явилася в розділі XX Особливої частини КК України, присвяченому кримінально-правовій охороні суспільства від кримінальних правопорушень проти миру, безпеки людства та міжнародного правопорядку. Для українського суспільства є настільки важливим завдання захисту особи, різних соціальних інституцій та держави від загроз в інформаційній сфері, що деякі протиправні діяння, які посягають на інформаційну складову стану національної безпеки як такої, навіть віднесено до кримінальних правопорушень саме цього розділу закону про кримінальну відповідальність. Окрім діяння, передбаченого ст. 436², ідеться принаймні про пропаганду війни (ст. 436) і виготовлення, поширення комуністичної, нацистської символіки та пропаганду комуністичного та націонал-соціалістичного (нацистського) тоталітарних режимів (ст. 436¹). Проте особливої уваги потребує аналіз криміногенної ситуації щодо поширення російських нарративів, що особливо проявляється в діяннях осіб, які підносять російську агресію, у будь-який спосіб виправдовують її і т. ін. Отже, потребує кримінологічного аналізу явище, що тільки-но піддалося криміналізації. Подібний аналіз передбачає, зокрема, встановлення соціальної бази правопорушників, установа ступеня латентності розгляданого явища, надання характеристики конкретних проявів останнього тощо. Крім того, такий аналіз дає змогу здійснити кримінологічний прогноз стосовно відповідних небезпечних явищ, а так само розробку заходів його запобігання.

Виправдовування, визнання правомірною, заперечення збройної агресії російської федерації проти України, глорифікація її учасників

є результатом впливу ворожої пропаганди, яка із самого початку виявляється потужним інструментом ведення гібридної війни проти нашої держави з боку рф. При цьому можна простежити трансформацію пропагандистських наративів – від представлення збройної агресії рф проти України як суто внутрішнього конфлікту й громадянської війни до відвертого заперечення, виправдовування і визнання правомірною цієї агресії. З огляду на це будь-які дії осіб, які тиражують і ретранслюють подібні думки, несуть пряму й безпосередню загрозу державному суверенітету та територіальній цілісності Української держави через численні портали інформаційного простору. В умовах збройної агресії подібні дії здатні стати серйозним викликом єдності та консолідованості українського суспільства, адже серед населення України сіються та укріплюються страхи, панічні настрої, сумніви щодо доцільності й можливості спротиву ворожій навалі. Відповідні думки та погляди за нетривалий проміжок часу здатні швидко поширюватися серед громад завдяки використанню сучасних засобів інформаційно-комунікаційних технологій.

Кримінологічний аналіз дає змогу встановити низку характерних рис розглядуваного явища, юридичну відповідальність за яке встановлено у ст. 436² КК України¹. Перелічимо деякі з них. Так, серед винних осіб істотною є питома вага жінок (34,8%), що перевищує їх кількість у структурі всієї злочинності щонайменше втричі. Превалюють особи передпенсійного та пенсійного віку. При цьому серед осіб працездатного віку понад половину не працюють і не навчаються (51,8%), хоча винних вирізняє достатньо високий освітній рівень, адже третина з них має вищу й фахову передвищу освіту. Абсолютна більшість винних є громадянами України (96,3%), але зустрічаються і громадяни інших країн (рф і Казахстану). За результатами аналізу судової практики встановлено, що переважним способом вчинення дій, передбачених ст. 436² КК України, є поширення відповідних матеріалів у соціальних групах за допомогою інтернет-ресурсів. Це свідчить про те, що правопорушники (незважаючи на вік) є достатньо обізнаними в технічному плані та володіють навичками комунікації за допомогою інструментів інтернет-простору. Палітра мотивів вчинення злочину може бути різноманітною, однак основними є: користь, виконання завдання ворожої сторони, помста, ненависть, схиляння перед минулим і туга за радянськими часами, омана, хибно зрозумілі наміри ворога, бажання завдати шкоду Українській державі та (або) державам, які її підтримують, тощо. Часто має місце поєднання одразу кількох мотивів. Звертаючи увагу на той

¹ Показники розраховано за результатами узагальнення 150 обвинувальних вироків за ст. 436² КК України, винесених судами України за 2022 р.

факт, що про «циркуляцію» відповідної інформації внаслідок вчинення розглядуваного злочину завжди комусь відомо, зазначимо, що подібні діяння все одно залишаються високолатентними, не потрапляючи до кримінально-правового обліку.

У перспективі кількісні показники випадків виправдовування, визнання правомірною, заперечення збройної агресії російської федерації проти України, глорифікації її учасників перебуватимуть приблизно на тому самому рівні, що й зараз. Причина цього криється у прояві різновекторних тенденцій, а саме у збільшенні фіксації подібних фактів на звільнених українських територіях унаслідок викриття відповідних настроїв і дій певних осіб з одночасним зменшенням потенційної соціальної бази носіїв відповідних ідей та поглядів через очевидність трагічних наслідків російської агресії для народу України¹.

Масові вбивства та катування росіянами українських громадян у містах Буча та Ірпінь, селища міського типу Бородянка й Гостомель, на Ізюмщині, Чернігівщині, Сумщині, повне знищення м. Маріуполя, систематичні обстріли м. Києва, Харківщини, Миколаївщини, Херсонщини й інших регіонів України потрібно кваліфікувати як геноцид, оскільки ці дії рф підпадають під усі пункти, перелічені у ст. II Конвенції ООН про запобігання злочину геноциду і покарання за нього 1948 р. (вбивства членів національної, етнічної, расової чи релігійної груп, нанесення представникам цих груп тяжких тілесних або психічних ушкоджень, навмисне створення таких життєвих умов, що розраховані на повне чи часткове фізичне знищення людей, заходи, розраховані на запобігання дітонародженню в середовищі певних груп; насильницька передача дітей з однієї групи до іншої), що свідчать про намір повного або часткового знищення української нації.

До речі, після виявлення фактів масового вбивства мирного населення у м. Буча Київської області низка світових лідерів, включно з Президентом України В. Зеленським, звинуватила рф в організації геноциду українців під час її вторгнення в Україну в рамках російсько-української війни². Проте у 2022 р. в Україні зареєстровано лише 22

¹ Батиргареева В. С. До кримінологічного аналізу виправдовування, визнання правомірною або заперечення збройної агресії РФ та глорифікації її учасників як нового виклику безпеці інформаційного простору України. *Інформація і право*. 2022. №4 (43). С. 44–45. DOI: [https://doi.org/10.37750/2616-6798.2022.4\(43\).269976](https://doi.org/10.37750/2616-6798.2022.4(43).269976).

² Див., напр.: Liptak K. Biden cites «genocide» in Ukraine when talking about rise in gas prices. *CNN*. April 12, 2022. URL: https://edition.cnn.com/europe/live-news/ukraine-russia-putin-news-04-12-22/h_729eed1bdd7337899f7a750196ff1b92 ; Wright G. Ukraine war: Is Russia committing genocide? *BBC News*. April 13, 2022. URL: <https://www.bbc.com/news/world-europe-61017352> ; Canada's Trudeau Terms Russian Assault In Ukraine «Genocide». *NDTV*. April 14, 2022. URL: <https://www.ndtv.com/world-news/canadas-justin-trudeau-calls-russian-assault-in-ukraine-genocide-2886749>.

випадки геноциду¹. Напевно, причина такого «зваженого» підходу до кваліфікації кричущих фактів знищення українського населення частково криється в тому, що міжнародне правосуддя встановлює високий поріг доказування цього типу злочинів. До того ж міжнародна експертна спільнота неоднозначна в оцінці цього питання. Справа в тому, що одні представники трактують події в Україні як геноцид, інші – лише визнають наявність передумов геноциду, але водночас посилаються нібито на брак фактів для такої оцінки².

Історія повторюється двічі і навіть більше: дотепер знищується українське фермерське господарство, розкрадаються та вивозяться аграрні запаси України³, як колись знищувалося українське селянство (1921–1922, 1932–1933, 1946–1947 рр.), яке було й залишається одним із найважливіших складників економіки аграрної (аграрно-індустріальної) країни та умовою виживання цілого народу. На наш погляд, через загибель великої кількості свійських тварин і птиці внаслідок обстрілів, унеможливлення заготівлі кормів для худоби агресор намагається спровокувати черговий штучний голод в Україні.

Однак до цього інструменту (способу) геноциду додався ще й інший – цілеспрямоване знищення об'єктів критичної інфраструктури, насамперед об'єктів української енергетики, внаслідок чого не лише окуповані населені пункти, а й міста та села на підконтрольній Україні території залишаються без електро-, тепло- та водопостачання. У свою чергу відсутність електроенергії призводить до перебоїв зі зв'язком. Для позначення такої ситуації вживається англійське жаргонне слово «blackout»⁴, що утворилося від слова black (чорний) із використанням підсилювального суфікса out (геть, назовні). Тобто це слово можна образно перекласти як «занурення у темряву». Академічний словник з англійської мови дає, зокрема, таке пояснення цьому слову: black-out – затемнення (у зв'язку з протиповітряною обороною); тимчасова відсутність електричного освітлення (внаслідок

¹ Єдиний звіт про кримінальні правопорушення за січень – грудень 2022 року. *Офіс Генерального прокурора* : офіц. вебсайт. URL: https://old.gp.gov.ua/ua/file_downloader.html?_m=fslib&_t=fsfile&_c=download&file_id=225262.

² Lee J., Faulkner D. Ukraine war: Bucha deaths not far short of genocide. *BBC News*. April 6, 2022. URL: <https://www.bbc.com/news/uk-61011022> ; Desai S. France's Macron defends not using 'genocide' to describe Russian war crimes in Ukraine. *Anadolu Ajansi* : вебсайт. 14.04.2022. URL: <https://www.aa.com.tr/en/europe/france-s-macron-defends-not-using-genocide-to-describe-russian-war-crimes-in-ukraine/2564064> ; Венкина Е. Макрон отказался назвать геноцидом происходящее в Украине. *DW* : вебсайт. 13.04.2022. URL: <https://www.dw.com/ru/makron-otkazalsja-nazvat-genocidom-proishodjashhee-v-ukraine/a-61466607> та ін.

³ Геноцид українського народу: історія повторюється. *Вгору* : вебсайт. 15.10.2022. URL: <https://vgoru.org/post/genocid-ukrayinskogo-narodu-istoriya-povtoryuyetsya>.

⁴ Мюллер В. К. Полный англо-русский русско-английский словарь. М. : Эксмо, 2013. С. 110.

аварії та ін.)¹. Через кілька місяців після повномасштабного вторгнення РФ на територію України тематика blackout і його загрози стала однією з найбільш обговорюваних в українському суспільстві й світі. Із жовтня минулого року станом на 1 березня 2023 р. росія завдала 255 ракетних ударів по 112 об'єктах енергетичної інфраструктури України².

У холодну пору року масовані ракетні та дроніві удари призводять до створення непридатних для існування людини умов, адже базові (вітальні) потреби останньої в такий спосіб не можуть бути задоволені у достатній мірі, що, своєю чергою, має наслідком хвороби і загибель великої кількості українців. Мета цих дій агресора цілком зрозуміла – через створення непридатних умов проживання посіяти у суспільстві паніку, хаос, вигнати українців із своїх домівок та спровокувати чергову хвилю масової міграції людей з України, паралізувати будь-яку логістику і т. ін., врешті-решт, примусити Уряд України до перемовин із РФ на її умовах, а уряди держав світу схилити до скасування санкцій та припинення всілякої підтримки України. У свою чергу, примус до перемовин означає ні що інше, як порушення світового порядку співіснування держав у цілому й засад існування та прогресивного розвитку українського народу зокрема. У цій ситуації відбувається зміщення акцентів у парадигмі події геноциду – за задумом ворога руйнація об'єктів енергосистеми вчиняється принаймні з метою впливу на прийняття рішень. Тобто йдеться про терористичні дії (ст. 258 КК України), що в цьому разі на офіційному рівні вже отримали назву енергетичного тероризму³. А за фактом (тобто формою свого вираження) ця руйнація свідчить про можливість констатації однієї з форм геноциду, а саме «створення для групи <населення> життєвих умов, розрахованих на повне чи часткове її фізичне знищення» (ст. 442 КК України) (за п. «с» ст. II Конвенції ООН про запобігання злочину геноциду і покарання за нього – навмисне створення для будь-якої групи таких життєвих умов, які розраховані на повне або часткове фізичне знищення її)⁴. Таким чином, ситуація блекауту, під яким

¹ Карабан В. І. Англійсько-український юридичний словник : понад 75 тис. слів та словосполучень юрид. підмови та бл. 160 тис. укр. переклад. відповідників. Вінниця : Нова кн., 2004. С. 78.

² росія з жовтня завдала 255 ракетних ударів по 112 енергооб'єктах України – Генпрокурор. *Укрінформ*. 22.02.2023. URL: <https://www.ukrinform.ua/rubricato/3673693-rosia-z-zovtna-zavdala-255-raketnih-udariv-po-112-energoobektah-ukraini-genprokuror.html>.

³ Про Заяву Верховної Ради України щодо енергетичного тероризму російської федерації : постановою Верхов. Ради України від 01.12.2022 № 2788-IX. *Голос України*. 08.12.2022. № 249.

⁴ Конвенція про запобігання злочину геноциду і покарання за нього : прийнято і запропоновано для підписання, ратифікації чи приєднання резолюцією 260 А (III)

мається на увазі системна аварія в енергосистемі, що супроводжується масовим неконтрольованим відключенням споживачів у всій країні або у конкретному регіоні, за задумом ворога, виступає потужним інструментом тиску на Українську державу, а заодно і на світове співтовариство.

Зазначений «зсув» акцентів у парадигмі геноциду, а точніше переплетіння цілей, інструментарію, наслідків, форм тощо, знаходить відображення у нещодавно прийнятій парламентом України постанові під назвою «Про Заяву Верховної Ради України щодо енергетичного тероризму російської федерації»¹, у якій згадується і про систематичні акти енергетичного тероризму, і про ракетний терор, і про російський збройний терор, і про продовження одвічної російської політики геноциду Українського народу. Погоджуємось із думкою історика та філософа, професора Єльського університету Тімоті Снайдера з приводу того, що в ситуації з росією ми маємо не брак, а надлишок доказів².

Блекаут, якого зазнають українці через російські обстріли, своїм побічним ефектом має чимало фонових для злочинності явищ і саму злочинність. А це означає, що перед кримінологією постає завдання проаналізувати небезпечність щупальців пільми. Уявляється, що блекаут – явище з віддаленими наслідками, оскільки воно здатне призвести до дефіциту продовольства і, відповідно, зростання цін. Крім того, через невідповідність роздрібних цін на електроенергію з витратами на виробництво енергогенеруючі компанії зазнають серйозних збитків, що в умовах непокритих боргових зобов'язань за попередній період та виділення чималих грошей для відновлення інфраструктури створює неабиякі виклики для фінансової стійкості українського енергоринку, який після достатності ресурсів та надійності інфраструктури є ще одним елементом у ланцюжку енергетичної безпеки України³. Кримінологам давно відомо, що інфляція та голод посідають вельми помітне місце в детермінації злочинної поведінки.

В умовах нестабільної роботи мобільного зв'язку та Інтернету під час блекауту не завжди можна своєчасно викликати швидку чи poradитися з лікарем, оформити лікарняний, мати доступ до призна-

Ген. Асамблеї від 9 груд. 1948 р. URL: <http://www.preventgenocide.org/ua/konventsia.htm>.

¹ Про Заяву Верховної Ради України щодо енергетичного тероризму російської федерації : постанова Верхов. Ради України від 01.12.2022 № 2788-IX. *Голос України*. 08.12.2022. № 249.

² Тімоті Снайдер определил 6 признаков геноцида, действия Путина им соответствуют. *Європейська правда*. 21.10.2022. URL: <https://www.pravda.com.ua/rus/news/2022/10/21/7372958/>.

³ Білявський М. Що таке блекаут і як його попередити? Ключові ризики для України цієї зими. *РБК Україна – DAILY*. 22.11.2022. URL: <https://www.rbc.ua/rus/news/shcho-take-blekaut-i-k-yogo-poperediti-klyuchovi-1669114952.html>.

чення медичних препаратів, яке зберігається на електронних носіях, придбати необхідні ліки в аптеках тощо. Отже, існує серйозна загроза щодо неотримання своєчасного доступу до медичних послуг. Ще одна серйозна проблема, пов'язана із знеструмленням, полягає в загрозі переохолодження організму, оскільки без електроенергії на працюють котельні. Залишаються без живлення так само й насосні станції для водопостачання, більшість з яких підключені до високовольтних мереж. Переохолодження, у свою чергу, призводить до численних хвороб, включаючи й загострення хронічних, і навіть до смерті людини.

Найвідчутнішим і первинним проявом блекауту є погіршення психологічного стану людини, що проявляється в поганому настрої, дискомфорті, апатії, тривозі, пригніченості, роздратуванні аж до крайніх проявів – паніки, психозу, депресивних станів, які вже є хворобливим станом психіки людини. Причому відтінки цих психологічних станів варіюються від емоційного вигорання, фрустрації до відверто агресивного ставлення до оточуючих, що може набувати характеру протиправної насильницької поведінки, або суїцидальних спроб. Останні, як відомо, розглядаються у кримінологічній науці як фонові для злочинності явища. У свою чергу, все це призводить до виникнення або загострення нервових і серцево-судинних захворювань.

Таким чином, ми маємо справу з гібридним геноцидом, при якому ворог не ставить метою негайне знищення населення України, а в контексті збройної агресії застосовує такий інструмент, як блекаут, завдяки якому створюються умови, системним наслідком яких є неможливість проживання українського населення на території власної держави. Тому гібридний геноцид із його «новітнім» інструментарієм, що, безумовно, впливає на стан криміногенної ситуації в країні, має стати в подальшому предметом дослідження дисциплін кримінально-правового циклу, включаючи й кримінологічну науку.

У ст. 5 Закону України «Про інформацію» сказано, що кожен має право на інформацію, що передбачає можливість вільного одержання, використання, поширення, зберігання та захисту інформації, необхідної для реалізації своїх прав, свобод і законних інтересів. Доступ до інформації є однією зі складових права людини на інформацію, яке закріплене ст. 34 Конституції України¹. Під час війни неможливість оперативно отримати інформацію з будь-якого питання за допомогою інформаційно-комунікаційних технологій, дізнаватися про новини, зателефонувати близьким чи друзям, вирішувати робочі питання в режимі онлайн або за телефоном тощо не лише посилює в людини стрес, а й означає інформаційну блокаду, що є серйозним порушенням одно-

¹ Кашка В. В. Право на інформацію як фундаментальне право людини. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія Право*. 2018. Вип. 49, т. 1. С. 70.

го з фундаментальних прав людини – права на інформацію. Однак саме така ситуація виникає під час блекаутів.

Продовжуючи лінію криміногенного симбіозу збройної агресії РФ проти України, зазначимо, що війна симбітує з таким фоном для злочинності явищем, як фейки¹ та дезінформація². Подібне «співіснування» проявляється в тому, що сьогодні останні супроводжують і виправдовують воєнні злочини, злочини терористичної спрямованості РФ, масові вбивства громадян нашої країни тощо, у такий спосіб виявляючись логічним проявом і водночас продовженням стратегії й тактики ведення гібридних війн. На наш погляд, особливо наочно криміногенний потенціал брехні та неправди розкривається в ситуації цілеспрямованого знищення ворогом об'єктів енергетичної системи України. До речі, події блекауту в Україні стають основним «трендом» у проросійській брехні, улюбленим інформаційним «продуктом» якої якраз і є фейкові новини. Так, наприклад, стверджується, що головною метою обстрілів української інфраструктури є «припинення обстрілів Донбасу» українською стороною. І взагалі російські ракети «не б'ють по житлових кварталах України», ціллю їх ураження є нібито виключно важливі стратегічні об'єкти³. У той самий час ворог поширює фейки про те, що дефіцит електроенергії в Україні відбувається не через масовані ракетні атаки росіян і знищення інфраструктури, а внаслідок «продажу» електроенергії іншим країнам⁴. У дійсності ж із 11 жовтня 2022 р. Україна зупинила експорт електроенергії за кордон⁵; в українських містах і селах запроваджено режим економії електроенергії, а фахівці працюють над відновленням електропостачання в усіх населених пунктах. Отже, мають місце відверта маніпуляція свідомістю людей та інформаційно-психологічна спецоперація з боку проросійської пропаганди, метою якої є розкол українського суспільства й сіяння панічних настроїв.

¹ Фейки – найчастіше вигадана подія, сфабрикована новина з приводу події наявної або журналістський матеріал з елементами удаваної аналітики з будь-якого приводу, що в підсумку містять неправдиву або перекручену інформацію, метою подачі якої найчастіше є дискримінація / стигматизація конкретної особи, групи людей або спільноти в очах певної аудиторії (оточення).

² Дезінформація як свідомо сконструйовані професіоналами неправдиві відомості, метою якої є введення людини в оману, і фейки як здебільшого стихійно (несистематично) згенеровані відомості неправдивого характеру є частиною російської інформаційної політики, причому політики, що цілком схвалюється владою та є офіційною.

³ Магуряк І. «Це ракети добра»: окупанти видали феєричну маячню про мету останнього масованого удару. *24 канал* : вебсайт. 16.12.2022. URL: https://24tv.ua/masovana-raketna-ataka-16-grudnya-yak-vipravdovuyetsya-kreml_n2219351.

⁴ В «Укренерго» спростували чутки про експорт електроенергії до Угорщини. 09.12.2022. URL: <https://kp.ua/ua/politics/a660900-v-ukrenerho-sprostovali-chutki-pro-eksport-elektroenerhiji-do-uhorshchini>.

⁵ Експорт української електроенергії відновлено лише з початку квітня 2023 р.

Науково-дослідним інститутом вивчення проблем злочинності імені академіка В. В. Сташиса нещодавно проведено опитування населення України, щоб з'ясувати, яка інформація, що згодом виявилася російськими фейками, викликала в українців найсильніше занепокоєння чи обурення (*ініціатори* – В. С. Батургарєєва та Н. В. Немеца). За результатами цього опитування встановлено, що більше за все українців збентежила інформація про: підготовку до застосовування ворогом ядерної зброї; наступ / прорив оборони / повне оточення міста / регіону; незадовільний стан української армії та її нездатність вести повномасштабну війну; загрозу масованих ракетних ударів; розташування військової техніки біля житлових будинків; неможливість забезпечення населення електроенергією через продаж її за кордон і загроза замерзнути взимку; загрозу продовольчої кризи та голоду; бездіяльність / самовідсторонення уряду від ситуації в країні; бездіяльність місцевої влади / представників силового блоку або її / їх співпрацю з ворогом; відмову у воєнній і гуманітарній допомозі Україні країнами-партнерами; блокування банківських карток і колапс банківської системи та ін.

Таким чином, важливим складником війни росії проти України є порушення права українців на інформацію. Щоб не допускати порушення цього права, українці мають критично сприймати будь-яку інформацію та відповідально ставитися до її подальшого поширення. У будь-якому разі протидіяти російським фейкам цілком можливо. Але ця протидія має бути комплексною.

В умовах збройної агресії рф проти України нового соціального забарвлення набувають корисливі правопорушення з корисливою мотивацією. Сьогодні ці протиправні діяння стають додатковим матеріальним тягарем, особливо для тих людей, які вимушені були переміститися в більш небезпечні райони країни або чие житло виявилось зруйнованим. При цьому особливим цинізмом вирізняються випадки вчинення злочинів на окупованих територіях, у районах ведення бойових дій чи на місцевості, що примикає до лінії зіткнення з ворогом.

Цей вид злочинності виявив максимальний ступінь здатності до симбіозу з війною. Адже руйнування житлового фонду, споруд різних установ і організацій через постійні обстріли (артилерійські, ракетно-бомбові, з використанням дронів) створило додаткові «локації» для крадіїв та грабіжників. Ззовні це нагадує банальне «збирання трофеїв», а за фактом маємо справу з грабежами і крадіжками майна, що залишилося на місці руїн без догляду. Правоохоронцям відомі випадки, коли злочинці для реалізації свого злочинного наміру використовували ситуацію обстрілів населених пунктів або повітряної тривоги, щоб отримати доступ до чужого житла, а особливо до приміщень магазинів і складів. Наприклад, у м. Харкові масового характеру

в перші тижні війни набули факти, коли вітрини магазинів із метою вчинення корисливого злочину розбивалися зловмисниками у відсутності свідків або навіть на очах таких. Зловмисники, користуючись ситуацією загальної нервовості й паніки через невизначеність майбутнього нашого міста, зайнятості поліції розв'язанням завдань оборонного характеру та відсутності реакції з боку охоронних агенцій на сигнали тривоги, розраховували на невтручання сторонніх осіб.

Багатьма пересічними громадянами, які не обізнані з особливостями кваліфікації кримінальних правопорушень, такі дії сприймаються як мародерство. І хоча термінологія не зовсім, так би мовити, аутентична і відбувається наочна підміна понять, сутність явища та ж сама: нечесні люди намагаються поживитися під час важкого для країни становища. Недаремно, повторимося, до статей розділу VI «Злочини проти власності» Особливої частини КК України введено обставину, що обтяжує покарання, а саме: вчинення відповідних злочинів в умовах воєнного або надзвичайного стану. Водночас корисливі злочини викликають ще одну серйозну проблему – проблему самосуду стосовно крадіїв і грабіжників. Фактично самосуд межує з протиправністю. Щоб ситуація остаточно не перетворилася на хаос, потрібно посилювати патрулювання вулиць, залучати сили територіальної оборони і небайдужих громадян.

Ще одна нова «локація» злочинного промислу корисливих злочинців, що виникла буквально з перших днів війни, пов'язана з процесами евакуації великої кількості українців. Цією «локацією» принаймні охоплюються приміщення вокзалів і перони, наземний транспорт (потяги, автобуси тощо), місця, де люди зупинялися для відпочинку, приймання їжі, тимчасового розміщення та ін. Для України подібна вимушена масова міграція – нове явище, яким, тим не менш, скористалися злочинці. Особливістю цього різновиду злочинності є те, що під час евакуації вчиняються виключно крадіжки; злочини мають надзвичайно високий ступінь латентності, що пояснюється відсутністю заяв до правоохоронних органів через намагання людей якомога скоріше покинути небезпечні райони та опинитися на значній відстані від цих районів; предметом крадіжки виявляються гроші, документи, особистісні речі, продукти харчування та ін.; правопорушення вчиняються, як правило, з використанням ситуації скупчення значної маси людей.

Справжнім лихом, окрім знищення та пошкодження авто-, мото- транспорту діями ворожої армії, стали масові випадки угонів і розуконструктування автівок і мотоциклів, залишених володільцями, які поїхали з населених пунктів. Цікаво відзначити, що, за орієнтовними даними, які наводяться в пресі, на кінець серпня 2022 р. понад 50 тис. українців втратили свої транспортні засоби внаслідок бойових дій

чи угонів¹. Усього у 2022 р. кількість автоугонів в Україні зроста майже вдвічі. За рік було відкрито 4 194 кримінальні провадження, і це найбільший сплеск починаючи від 2017 р. При цьому найгірша ситуація спостерігалася в березні – травні 2022 р.²

Напевно, масштаби проблеми є ще більш вражаючими, якщо в ці цифри включати автомобілі, викрадені та пошкоджені на тимчасово окупованих українських територіях. Як показує практика, при звільненні наших територій окупанти викрадають будь-які доступні транспортні засоби для втечі³.

Відмітимо, що нерідко транспорт залишався у місцях, не пристосованих для його розміщення, що створювало додаткові «спокуси» скористатися цим безхазяйним майном. Разом із тим унаслідок обстрілів та умисних протиправних дій пошкоджувалися приміщення автосалонів, що створювало безперешкодний доступ до цінного рухомого майна. Зафіксовано випадки, коли автомобілі пропадали навіть із «кладовища» знищених транспортних засобів. Так само автотранспорт використовується злочинцями для вивозу викраденого майна із житла громадян чи магазинів. Так, на Житомирщині поліцейські затримали 27-річного та 31-річного мешканців Львівщини, які займалися мародерством у будинках ірпенчан. Їх зупинили на блокпості для перевірки документів, але в них не було ані особистих документів, ані реєстрації на BMW, на якому вони їхали. Під час огляду автомобіля поліцейські виявили ювелірні прикраси, гроші й інші цінні речі, а також гранати Ф-1 та РГД-5. Як виявилось, машину викрали в м. Ірпені та завантажили «під зав'язку» речами з будинків ірпенчан⁴.

Усі ці діяння є свідченням виникнення вкрай небезпечної «генерації» крадіїв і грабіжників, які, навіть будучи обізнаними про випадки самосуду з боку громадськості та значне посилення кримінальної відповідальності, все одно вдаються до вчинення злочинів.

Під час збройного вторгнення Україна зіштовхнулася із проблемою масових фактів корисливих і корисливо-насилницьких злочинів,

¹ Автокрадіжки під час війни. Як змінилася статистика та чи потрібно турбуватися українцям про свої транспортні засоби? 21.09.2022. URL: https://news.infocar.ua/avtokradjki_pd_chas_vyni_yak_zmnilasya_statistika_ta_chi_potrbno_turbuvatisya_ukrancyam_pro_svo_transportn_zasobi_153720.html.

² Ізвозікова А. В Україні минулого року різко зроста кількість автоугонів – дані Опендатабот. *Суспільне. Новини* : вебсайт. 30.03.2023. URL: <https://susplne.media/430131-v-ukraini-minulogo-roku-rizko-zrosla-kilkist-avtougouniv-dani-opendatabot/>.

³ Автокрадіжки під час війни. Як змінилася статистика та чи потрібно турбуватися українцям про свої транспортні засоби? 21.09.2022. URL: https://news.infocar.ua/avtokradjki_pd_chas_vyni_yak_zmnilasya_statistika_ta_chi_potrbno_turbuvatisya_ukrancyam_pro_svo_transportn_zasobi_153720.html.

⁴ Дунина А. Доля викрадених авто. Куди звертатися, щоб повернути транспорт? 05.05.2022. URL: <https://vesti.ua/uk/auto-uk/sudby-ugnannyh-avto-kuda-obrashhatsya-chtoby-najti-propavshij-transport>.

що вчиняються військовослужбовцями РФ та іншими особами, які беруть участь у вторгненні на боці країни-агресора. Зарубіжні й українські ЗМІ щодня повідомляють про це. Іноді крадії навіть не усвідомлюють призначення пристроїв, які крадуть, не гребують одягом чи вживаною білизною; окупанти сотнями кілограмів відправляють награбоване майно своїм сім'ям¹. Але грабують окупанти не лише особисті речі, а й цілі підприємства. Українське зерно викрадається тисячами тонн. Грабують музеї. Усе, що не можуть вкрасти, знищують².

З перших місяців війни відкрито провадження стосовно представників загарбницької армії. На сьогодні вже винесено перші вирокі. Так, протягом року за воєнні злочини та злочини корисливої спрямованості засуджено 24 росіян, які обстрілювали цивільну інфраструктуру, мародерили, грабували, катували та викрадали людей, скоювали сексуальне насильство тощо. 10 вироків військовослужбовцям РФ оголошено особисто, а решту винесли заочно³.

У контексті аналізу криміногенної ситуації в Україні під час воєнного стану не можна оминати увагою і ті кримінальні правопорушення, котрі пов'язані із встановленим порядком несення військової служби (військові кримінальні правопорушення). Динаміка таких діянь протягом 2022 р. зросла аж на 353,3%! Які ж можливі причини такої тенденції? Зважаючи на те, що у структурі таких діянь переважають кримінальні правопорушення, передбачені статтями: 402 «Непекора» – 1 574 кримінальні правопорушення, 407 «Самовільне залишення військової частини або місця служби» – 6 183, 408 «Дезертирство» – 3 214 діянь, – можна припустити, що війна змінює свідомість не лише цивільного населення, а й професійних військовослужбовців. Водночас підкреслимо, що ухилення від призову за мобілізацією (ст. 336 КК України), що не є військовим злочином, у 2022 р. склало 1 108 кримінальних правопорушень⁴. Розглядаючи мотиви перелічених діянь, зазначимо, що головним із них є страх. Страх за своє життя, за життя близьких та рідних людей. Саме ця непере-

¹ Хмельницька В. Крадіжка, грабіж та мародерство: які правила ведення війни порушують російські окупанти. *ТСН* : вебсайт. 18.07.2022. URL: <https://tsn.ua/lady/news/obschestvo/kradizhka-grabizh-ta-maroderstvo-yaki-pravila-vedennya-viyni-porushuyut-rosiyski-okupanti-2113414.html>.

² Там само.

³ Колодяжна Д. Воєнні злочинці в Україні: скількох росіян та за що засудили за рік повномасштабного вторгнення. *ZMINA* : вебсайт / Центр прав людини. 24.02.2023. URL: <https://zmina.info/articles/voyenni-zlochynczi-v-ukrayini-skilkoh-rosiyan-ta-za-shho-zasudyly-za-rik-povnomasshtabnogo-vtorgnennya/>.

⁴ Єдиний звіт про кримінальні правопорушення за січень – грудень 2022 року. *Офіс Генерального прокурора* : офіс. вебсайт. URL: https://old.gp.gov.ua/ua/file_downloader.html?_m=fslib&_t=fsfile&_c=download&file_id=225262.

борна сила головним чином спонукає людину, навіть якщо вона у військовій формі, до непояснюваних вчинків.

Окремим аспектом криміногенної ситуації є забезпечення дорожнього руху в Україні. Хоча загальна динаміка кримінальних правопорушень проти безпеки руху та експлуатації транспорту зменшилася у 2022 р. на 5,5%, ця група кримінальних правопорушень є помітним сегментом характеристики криміногенної ситуації в Україні. Зважаючи на особливості розвитку дорожньо-транспортної ситуації, що складалася як в Україні загалом, так і в прифронтових регіонах зокрема, а також залежно від характеру бойових дій у населених пунктах і на територіях поблизу них можна виокремити такі фази динаміки стану безпеки дорожнього руху:

- 1) гостра фаза – невизначеності та нерегульованості дорожнього руху через активні бойові дії;
- 2) «адаптивна» фаза – відповідно до потреб оборони громади;
- 3) фаза часткового відновлення та реконструкції дорожньої інфраструктури і нормалізації умов безпеки дорожнього руху;
- 4) фаза стабілізації та повного відновлення дорожньої інфраструктури¹.

Ще одним злочинним проявом російської агресії є явище екоциду. Загибель фауни та флори нашої держави, забруднення ґрунтів, вод, пожежі внаслідок обстрілів, вирви ґрунтів після влучення снарядів у «нікуди» поступово формують в Україні умови для наймасштабнішої після вибуху на Чорнобильській АЕС екологічної катастрофи. Протягом 2022 р. було обліковано 15 кримінальних правопорушень за ст. 441 КК України («Екоцид»), тоді як роками ця строка звітності була з майже нульовими показниками.

Отже, криміногенне середовище в сучасній Україні характеризується:

- 1) збільшенням питомої ваги особливо тяжких злочинів у структурі злочинності в державі;
- 2) тим, що від початку війни колосального зростання зазнали три групи злочинів: кримінальні правопорушення проти миру, безпеки людства та міжнародного правопорядку (розділ XX Особливої частини КК України); злочини проти основ національної безпеки (розділ I Особливої частини КК України) та кримінальні правопорушення проти встановленого порядку несення військової служби (військові кримінальні правопорушення) (розділ XIX Особливої частини КК України);
- 3) загостренням російсько-українського інформаційного протистояння;

¹ Калініна А. В. Запобігання дорожньо-транспортним пригодам в умовах воєнного стану. *Питання боротьби зі злочинністю*. 2022. Вип. 44. С. 109.

- 4) поширенням явища колабораціонізму серед громадян України на окупованих територіях;
- 5) злочинним знищенням екології нашої держави.

4.1.3. ПОРУШЕННЯ ЗАКОНІВ ТА ЗВИЧАЇВ ВІЙНИ: СУЧАСНІ МОДЕЛІ КРИМІНАЛІЗАЦІЇ

Міжнародний збройний конфлікт, що розпочався 20 лютого 2014 р. в результаті збройної агресії російської федерації проти України, супроводжується серйозними порушеннями норм міжнародного гуманітарного права (далі в цьому підрозділі – МГП). Серед найбільш поширених злочинів, учинених представниками держави-агресора, є порушення законів та звичаїв війни. Станом на 11 травня 2023 р. зареєстровано понад 83 тис. злочинів, передбачених ст. 438 «Порушення законів та звичаїв війни» КК України¹. Найбільш трагічними, масштабними та всесвітньо відомими фактами таких кримінально протиправних діянь є віроломне вбивство українських військовослужбовців під час виходу з оточення (Ловайський котел), а в подальшому – позасудові страти, тортури й інші прояви жорстокого поводження з українськими військовополоненими, масові катування, зґвалтування та вбивства цивільних у Бучі, Бородянці, Ірпені, Гостомелі та інших населених пунктах Київської області, численні вбивства та катування в Ізюмі, масові вбивства в Маріуполі (бомбардування драматичного театру, лікарень, металургійного комбінату «Азовсталь», житлових будинків тощо), вбивство військовополонених в смт. Оленівка, ракетний обстріл залізничного вокзалу в Краматорську тощо².

Зазначені виклики, що постали перед Україною, потребують активізації зусиль усього суспільства для боротьби з окупантами. Причому йдеться не лише про питання суто військового характеру, а й чимало інших проблем, зокрема щодо адаптації національного законодавства до умов і викликів воєнного стану. Зокрема, це стосується і КК України, який активно використовують у протидії воєнним та іншим злочинам, спричиненим міжнародним збройним конфліктом. Упродовж 2022 р. КК України зазнав суттєвих змін, наслідком яких стали нові кримінально-правові механізми й інструменти протидії агресії рф. На думку фахівців, у такий спосіб парламентарі намагалися врахувати сучасні умови воєнного життя. Однак у результаті зазначених змін

¹ Злочини, вчинені в період повномасштабного вторгнення рф. *Офіс Генерального прокурора* : офіц. вебсайт. URL: <https://www.gp.gov.ua>.

² Вознюк А. А., Жук І. В. Порушення законів і звичаїв війни: безпосередні об'єкти, предмети та потерпілі від злочину. Загальні положення «*jus in bello*». *Вісник Луганського державного університету внутрішніх справ імені Е. О. Дідоренка*. 2022. Вип. 4 (100). С. 58.

виникли нові проблеми в правовому регулюванні та правозастосуванні¹. Однією з таких проблем є невідповідність чинного КК міжнародним стандартам у питанні протидії міжнародним злочинам, зокрема положення про воєнні злочини не відповідає вимогам міжнародного кримінального права².

Національна модель криміналізації порушення законів та звичаїв війни: зміст і концептуальні вади

Притягнення до кримінальної відповідальності воєнних злочинців в Україні за ст. 438 КК України ускладнене різними обставинами, з-поміж яких вагоме місце посідають недоліки конструкції цієї кримінально-правової заборони.

У зазначеній нормі визначено підстави кримінальної відповідальності за більшість воєнних злочинів, криміналізованих на сьогодні в КК України.

Об'єктивна сторона основного складу злочину, передбаченого ч. 1 ст. 438 КК України, характеризується різними за характером суспільної небезпеки альтернативними кримінально протиправними діяннями. Порушення законів та звичаїв війни може бути вчинено в таких формах: 1) жорстоке поводження з військовополоненими або цивільним населенням; 2) вигнання цивільного населення для примусових робіт; 3) розграбування національних цінностей на окупованій території; 4) застосування засобів ведення війни, заборонених міжнародним правом; 5) інші порушення законів та звичаїв війни, що передбачені міжнародними договорами, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України; 6) віддання наказу про вчинення таких дій.

Кваліфікованим видом порушення законів та звичаїв війни (ч. 2 ст. 438 КК України) є вчинення будь-якого з діянь, передбачених ч. 1 ст. 438 КК України, що поєднується з умисним убивством.

Стаття 438 КК України містить *бланкетну норму*, а тому зміст зазначених у ній діянь розкривається в положеннях МГП. Норми міжнародних договорів та/або звичаєвих правил і правовий акт, який підтверджує, що Україна є учасницею такого міжнародного договору,

¹ Новели кримінального законодавства України, прийняті в умовах воєнного стану : наук.-практ. комент. / А. В. Андрушко, А. А. Вознюк, О. О. Дудоров та ін. ; за ред. А. А. Вознюка, Р. О. Мовчана, В. В. Чернея. Київ : Норма права, 2022. 278 с. ; Мовчан Р. О. «Воєнні» новели Кримінального кодексу України: правотворчі та правозастосовні проблеми : монографія. Київ : Норма права, 2022. 244 с. ; Хавронюк М. Помилки у законах воєнного часу: щодо змін Кримінального кодексу України. *UPLAN* : вебсайт. 19.05.2022. URL: <https://uplan.org.ua/pomylyku-zakonakh-voiennoho-chasu-shchodo-zmin-kryminalnoho-kodeksu-ukrainy/>.

² Магазова А. 5 років війни з росією. Україні потрібен закон про покарання за воєнні злочини. *Радіо Свобода* : вебсайт. 29.05.2023. URL: <https://www.radiosvoboda.org/a/law-war-crimes-why-ukraine-needs-it/29968530.html>.

мають бути відображені у кваліфікації поряд із посиланням на ст. 438 КК України.

Бланкетна диспозиція цієї норми дещо ускладнює роботу судових і правоохоронних органів, оскільки їх представникам іноді важко зрозуміти, які саме діяння слід кваліфікувати як порушення законів та звичаїв війни. Тому вони повинні звертатися до міжнародних договорів (передусім Женевських конвенцій та додаткових протоколів до них (Протоколи I, II, III), Гаазьких конвенцій, які забороняють і обмежують засоби ведення війни, тощо). Однак у цих договорах відсутній систематизований каталог воєнних злочинів, а тому для тлумачення складу воєнного делікту інколи доводиться аналізувати декілька міжнародних актів, у яких може мати місце застосування різної термінології, що також ускладнює правозастосовну діяльність.

Водночас сучасний міжнародний документ, який акумулює найбільшу кількість норм МПП щодо правил ведення війни, – *Римський статут Міжнародного кримінального суду*¹ – і досі не ратифікований Україною, однак наша держава дала згоду на юрисдикцію Міжнародного кримінального суду «ad hoc» (на конкретний випадок) згідно з п. 3 ст. 12 Римського статуту. Тобто на сьогодні юрисдикція Міжнародного кримінального суду має обмежений характер і поширюється на територію України відповідно до Заяви Верховної Ради України від 25 лютого 2014 р.² та постанови Верховної Ради України від 4 лютого 2015 р.³ Тому Римський статут застосовується лише щодо злочинів, зазначених у вказаних заявах. Водночас відсутність підстав для застосування Римського статуту під час кваліфікації воєнних злочинів за ст. 438 КК України не перешкоджає його використанню в практиці національних правозастосовних органів як орієнтира в застосуванні норм МПП. У контексті зазначеного особливу цінність мають «*Елементи злочинів*»⁴, схвалені Асамблеєю держав – учасниць

¹ Римський статут Міжнародного кримінального суду від 17.07.1998. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_588.

² Заява Верховної Ради України до Міжнародного кримінального суду про визнання Україною юрисдикції міжнародного кримінального суду щодо скоєння злочинів проти людяності вищими посадовими особами держави, які призвели до особливо тяжких наслідків та масового вбивства українських громадян під час мирних акцій протестів у період з 21 листопада 2013 року по 22 лютого 2014 року від 25.02.2014 № 790-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/790-18>.

³ Про Заяву Верховної Ради України «Про визнання Україною юрисдикції Міжнародного кримінального суду щодо скоєння злочинів проти людяності та воєнних злочинів вищими посадовими особами Російської Федерації та керівниками терористичних організацій “ДНР” та “ЛНР”, які призвели до особливо тяжких наслідків та масового вбивства українських громадян : постанова Верхов. Ради України від 04.02.2015 № 145-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/145-19>.

⁴ Elements of Crimes / International Criminal Court. URL: <https://www.icc-cpi.int/sites/default/files/Publications/Elements-of-Crimes.pdf>.

Римського статуту, які використовує Міжнародний кримінальний суд для тлумачення змісту об'єктивних і суб'єктивних ознак кожного міжнародного злочину, зокрема й воєнних деліктів¹.

Заслуговують на увагу й **проблеми диференціації кримінальної відповідальності за воєнні злочини**. У ч. 1 ст. 438 КК України зосереджено щонайменше десятки різних за об'єктивними та суб'єктивними ознаками, а також характером суспільної небезпеки складів воєнних злочинів, кримінальна відповідальність за які настає в межах однієї санкції (вона передбачає позбавлення волі на строк від 8 до 12 років). Уявімо таку ситуацію: військовослужбовця РФ, який вчинив жорстоке поводження з військовополоненими військовослужбовцями Збройних Сил України та цивільним населенням, а також інші порушення законів та звичаїв війни, засуджено за сукупністю злочинів, передбачених ч. 1 ст. 438 КК України, до позбавлення волі строком на 15 років, тобто в межах максимального строку, встановленого для цього виду покарання в Загальній частині КК України. У подальшому його звільнено від відбування покарання у зв'язку з прийняттям уповноваженим органом рішення про передачу засудженого для обміну як військовополоненого (ст. 84¹ КК України). Після обміну його знову затримано й засуджено за вчинення воєнних злочинів. Однак покарання у виді позбавлення волі на певний строк цій особі не може перевищувати 15 років². Відтак покарання особі, яка вчинила низку особливо тяжких воєнних злочинів, визначених ч. 1 ст. 438 КК України, зокрема судимість якої не знято і не погашено, не може перевищувати 15 років ув'язнення.

Н. О. Антонюк слушно зауважує, що існує проблема призначення покарання винному, який вчинив такий воєнний злочин, як зґвалту-

¹ Наприклад, такий воєнний злочин, як катування (п. (2)(a)(ii) ст. 8 Римського статуту) включає такі елементи: 1) злочинець завдав сильного фізичного або психічного болю чи страждань одній або кільком особам; 2) злочинець заподіяв біль або страждання з такою метою, як: отримання інформації або зізнання, покарання, залякування або примус, або з будь-якої причини, зумовленої дискримінацією будь-якого виду; 3) така особа або особи перебували під захистом однієї або кількох Женевських конвенцій 1949 р.; 4) злочинець знав про фактичні обставини, які встановлюють цей захищений статус; 5) поведінка мала місце під час міжнародного збройного конфлікту й була пов'язана з ним; 6) злочинець знав про фактичні обставини, які встановлюють наявність збройного конфлікту (Elements of Crimes / International Criminal Court. URL: <https://www.icc-cpi.int/sites/default/files/Publications/Elements-of-Crimes.pdf>). Вказівка на елементи воєнних деліктів у цьому документі значно полегшує як кваліфікацію, так і доказування відповідних кримінально протиправних діянь, оскільки закріплює чіткі орієнтири для притягнення до кримінальної відповідальності за їх вчинення.

² Вознюк А. А. Кримінально-правові інструменти забезпечення безпекового середовища України під час війни. *Нова архітектура безпекового середовища України* : зб. тез Всеукр. наук.-практ. конф. (м. Харків, 23 груд. 2022 р.). Харків : Юрайт, 2022. С. 55.

вання. Так, відповідно до КК України за зґвалтування, що спричинило тяжкі наслідки, вчинене повторно, передбачено покарання у виді позбавлення волі строком на 15 років або довічне позбавлення волі (ч. 6 ст. 152 КК України), за зґвалтування малолітньої – 10–15 років позбавлення волі (ч. 4 ст. 152 КК України), а за порушення законів і звичаїв війни – 8–12 років позбавлення волі (ч. 1 ст. 438 КК України). Таким чином, порушення законів та звичаїв війни, що полягало у вчиненні зґвалтування, карається менш суворо, ніж кваліфіковане «загальнокримінальне» зґвалтування. Фактично в ч. 1 ст. 438 КК України не враховуються ні кількість жертв, ні їх вік, ні тяжкість наслідків для потерпілих (втрата здатності до дітонародження, психічна хвороба, інші тяжкі тілесні ушкодження тощо)¹.

Ці та інші недоліки юридичної конструкції ст. 438 КК України, а також проблеми, які виникають під час її застосування, спонукають до пошуку найбільш оптимальних шляхів удосконалення досліджуваної кримінально-правової заборони.

К. П. Задоя слушно зазначає, що положення ст. 438 КК України викладені у спосіб, вкрай далекий від положень сучасного міжнародного кримінального права щодо воєнних злочинів, відображенням яких є ст. 8 Римського статуту. Наприклад, по-перше, на відміну від ст. 8 Римського статуту, ст. 438 КК України не містить розгорнутого та вичерпного «каталога» воєнних злочинів, «компенсуючи» це загальною бланкетною відсилкою до міжнародних договорів, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України; по-друге, ст. 438 КК України викладена з використанням невластивої міжнародному праву термінології тощо. Унаслідок цього складається парадоксальна ситуація, коли визнання особи винною у вчиненні кримінального правопорушення, передбаченого ст. 438 КК України, об'єктивно неможливе без належного врахування міжнародного права, але віддаленість положень згаданої статті від міжнародного права робить урахування останнього вкрай складним завданням, з яким українські суди справляються не надто добре².

На переконання М. М. Гнатовського, внесення змін і доповнень до КК України щодо забезпечення справедливого й ефективного притягнення до відповідальності за весь спектр серйозних порушень МГП залишається критично важливим кроком у боротьбі з безкарністю

¹ Підтримка та захист потерпілих і свідків воєнних злочинів: проблемні питання застосування КК і КПК України. *Судова влада України* : вебсайт. 12.12.2022. URL: <https://supreme.court.gov.ua/supreme/pres-centr/news/1357006/>.

² Задоя К. П. *Справа Шишимаріна: які виклики стоять перед українською судовою практикою в справах про воєнні злочини? Актуальні проблеми кримінального права* : матеріали XII Всеукр. наук.-теорет. конф., присвяч. пам'яті проф. П. П. Михайленка (Київ, 30 листоп. 2022 р.) / редкол.: В. В. Черней, С. Д. Гусарев, С. С. Чернявський та ін. ; упоряд.: А. А. Вознюк, О. М. Шармар, О. А. Федоренко. Київ : Нац. акад. внутр. справ, 2022. С. 49.

за найтяжчі міжнародні злочини і виконанням Україною своїх міжнародних зобов'язань за договірним і звичаєвим міжнародним правом. Значно ефективнішою була б конкретизація ст. 438 КК України шляхом передбачення низки різних складів воєнних злочинів, що були б систематизовані за об'єктом злочину, але за змістом відповідали б ст. 8 Римського статуту¹.

На необхідність приведення КК України у відповідність із МГП в аспекті відповідальності за міжнародні злочини (зокрема через внесення змін до законодавства щодо встановлення кримінальної відповідальності за злочини проти людяності звернула увагу Рада національної безпеки і оборони України в рішенні від 25 січня 2015 р. «Про надзвичайні заходи протидії російській загрози та проявам тероризму, підтримуваним Російською Федерацією»² (підп. «в» підп. 4 п. 1). Також ст. 8 «Міжнародний кримінальний суд» Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським Співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони, від 27 червня 2014 р. наголошує, що «Сторони співробітничать з метою зміцнення миру та міжнародного правосуддя шляхом ратифікації та імплементації Римського статуту Міжнародного кримінального суду (МКС) 1998 року та пов'язаних з ним документів»³. Запровадження такого переліку злочинів забезпечить більш ефективне здійснення зобов'язань України в межах МГП щодо припинення його порушень і притягнення до відповідальності воєнних злочинців⁴.

Найкращим варіантом вирішення наявної проблеми видається *диференціація кримінальної відповідальності за різні прояви порушення законів та звичаїв війни в різних статтях КК України*. Задля реалізації цієї мети розроблено кілька проектів законів, що пропонують саме такий підхід до вдосконалення підстав кримінальної відповідальності за воєнні делікти, однак упродовж 9 років війни вони так і не були прийняті.

¹ Гнатівський М. М. Повага до прав людини в умовах збройного конфлікту в Україні : Застосування судами норм міжнародного гуманітарного права та стандартів захисту прав людини. 30 лип. 2017 р. URL: https://newjustice.org.ua/wp-content/uploads/2017/09/Report_Respect-for-HR-in-Conflict_Gnatovsky_UKR.pdf.

² Про надзвичайні заходи протидії російській загрози та проявам тероризму, підтримуваним Російською Федерацією : рішення Ради нац. безпеки і оборони України від 25.01.2015. URL: https://zakononline.com.ua/documents/show/351854__351919.

³ 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 : ратиф. із заявою Законом № 1678-VII від 16.09.2014. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_011.

⁴ Зміцнення поваги до міжнародного гуманітарного права : посіб. для нар. деп. України / Міжнар. ком. Червоного Хреста. 2-ге вид. МКЧХ, 2021. 88 с. URL: https://blogs.icrc.org/ua/wp-content/uploads/sites/98/2021/12/IHL_for_parliamentarians_2_edition_LR.pdf.

Існування в КК України таких кримінально-правових заборон, як насильство над населенням у районі воєнних дій (ст. 433 КК України), погане поводження з військовополоненими (ст. 434 КК України) і незаконне використання символіки Червоного Хреста, Червоного Півмісяця, Червоного Кристала та зловживання нею (ст. 435 КК України), дає підстави стверджувати, що перелік воєнних злочинів у законі про кримінальну відповідальність не обмежується лише ст. 438 КК України, а тому виникають питання розмежування цих деліктів. Розміщення воєнних злочинів, передбачених ст. 433–435 КК України, серед військових у розділі XIX щонайменше помилкове. Не кажучи вже про те, чи була доцільність у включенні цих кримінально-правових заборон до КК України. Імовірно, це помилка, допущена на етапі розробки та прийняття чинного КК України, в основі якого – радянський Кримінальний кодекс Української РСР 1960 р., а тому він не враховує сучасних досягнень міжнародного права.

Для притягнення до кримінальної відповідальності командирів за порушення законів і звичаїв війни у міжнародному праві існує принцип *командної відповідальності*, згідно з яким командири несуть кримінальну відповідальність за злочини, вчинені своїми підлеглими. Цей принцип закріплено у ст. 86, 87 Протоколу I та ст. 28 Римського статуту.

Притягнення до кримінальної відповідальності начальника за бездіяльність, пов'язану з правопорушенням, яке вчинив або збирається вчинити його підлеглий (ст. 86 Протоколу I), можливе за наявності трьох умов:

1) *особа є начальником підлеглого*, який вчинив або збирається вчинити правопорушення (підлеглий перебуває в його підпорядкуванні; водночас це може бути як безпосередній командир підлеглого, так і інші начальники);

2) *начальник мав у своєму розпорядженні необхідну інформацію* – інформацію, яка повинна була б надати йому можливість дійти висновку в обстановці, що існувала на той час, що його підлегла особа вчиняє або має намір вчинити порушення. Начальник може, наприклад, знати про підготовчі дії чи попередні порушення підлеглого;

3) *начальник не вжив усіх практично можливих заходів у межах своїх повноважень для відвернення або припинення цього порушення*.

Не можна залишити поза увагою той факт, що ні у ст. 438, ні в інших статтях КК України немає норми, безпосередньо присвяченої підставам командної відповідальності. Натомість у Кримінальних кодексах зарубіжних країн підстави командної відповідальності містяться іноді навіть не в одній, а в декількох нормах, як це має місце, наприклад, у Кримінальному кодексі Австрії (ст. 321 г «Відповідаль-

ність як начальника», ст. 321h «Порушення обов'язку нагляду», ст. 321i «Неповідомлення про злочин», ст. 321j «Виконання наказів або інших розпоряджень»¹. Тому правозастосовні органи на цій підставі вважають за неможливе притягнення до кримінальної відповідальності в українських судах командирів у межах теорії командної відповідальності за невиконання обов'язків щодо відвернення або припинення серйозних порушень МГП, вчинених їх підлеглими. На переконання правоохоронців, це можливо зробити лише в умовах функціонування спеціального трибуналу для осіб, які вчинили міжнародні злочини в Україні. Водночас К. П. Задоя вважає, що формулювання «інші порушення законів та звичаїв війни, що передбачені міжнародними договорами, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України» охоплює і відповідальність військових начальників (командирів) у контексті міжнародного збройного конфлікту на засадах ч. 2 ст. 86 Протоколу I, тобто на засадах так званої командної відповідальності². Тому зазначених начальників і командирів можна притягнути до кримінальної відповідальності за ст. 438 КК України на підставі ст. 86, 87 Протоколу I, кваліфікуючи їх діяння як інші порушення законів та звичаїв війни, що передбачені міжнародними договорами, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України.

Обов'язковою ознакою більшості проявів порушення законів та звичаїв війни є наявність *спеціальних потерпілих*. Незважаючи на те, що в диспозиції ст. 438 КК України згадується лише про військовополонених і цивільне населення, категорії інших потерпілих від цих воєнних деліктів можна встановити на підставі тлумачення положень ст. 438 КК України та відповідних норм МГП. Тому С. П. Кучевська має рацію в тому, що існує необхідність використання у ст. 438 КК України більш абстрактної категорії (наприклад, «охоронювані особи») або в доповненні її відповідними термінами («поранені», «хворі» і «особи, що потерпіли корабельну аварію») і наданні таким поняттям відповідних визначень, що узгоджувались би із закріпленими у Женевських конвенціях і додаткових протоколах до них³.

Потерпілими від злочину, передбаченого ст. 438 КК України, можуть бути виключно *особи, що перебувають під захистом МГП*. Ка-

¹ Bundesrecht konsolidiert: Gesamte Rechtsvorschrift für StfGesetzbuch (StGB). URL: <https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=10002296>.

² Науково-практичний коментар Кримінального кодексу України / А. М. Бойко, Л. П. Брич, О. О. Дудоров та ін. ; за ред. М. І. Мельника, М. І. Хавронюка. 10-те вид., перероб. та допов. Київ : Дакор, 2018. С. 1338.

³ Кучевська С. П. Проблеми гармонізації законодавства України про кримінальну відповідальність та Статуту Міжнародного кримінального суду : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.08. Львів, 2009. С. 175.

тегорії таких осіб визначаються насамперед Женевськими конвенціями та Протоколами I і II. Це, зокрема поранені, хворі, військовополонені, особи, які потерпіли корабельну аварію, цивільні особи, представники збройних сил або особи, що беруть безпосередню участь у бойових діях, які склали зброю або з іншої причини не мають більше засобів захисту (*hors de combat*) і не перебувають під владою протилежної сторони конфлікту.

У контексті міжнародного збройного конфлікту *потерпілі особи, як правило, повинні належати до сторони збройного конфлікту, що є протилежною щодо сторони, до якої належить особа, яка вчиняє серйозне порушення МГП*. Причому визначальним у даному випадку є не стільки громадянство потерпілого, скільки лояльність до певної сторони конфлікту. Однак факт належності особи до певної сторони конфлікту втрачає значення в умовах збройного конфлікту міжнародного характеру. Загалом для різних типів збройних конфліктів виділяються різні категорії захищених осіб. Наприклад, така категорія, як військовополонені, виокремлюється виключно в контексті міжнародного збройного конфлікту. У тому випадку, якщо потерпіла особа не належить до числа осіб, що перебувають під захистом МГП, вчинені щодо таких осіб діяння не можуть кваліфікуватися за ст. 438 КК України, але за наявності достатніх для того підстав можуть являти собою «загальнокримінальні» чи військові злочини. Наприклад, насильство, вчинене членами збройних сил однієї із сторін конфлікту щодо цивільного населення, які належать до тієї ж самої сторони¹.

Судова практика притягнення до кримінальної відповідальності за порушення законів та звичаїв війни

Методика розслідування воєнних злочинів відрізняється від методики розслідування загальнокримінальних деліктів. Передусім ідеться про необхідність урахування положень міжнародного права, потребу в застосуванні спеціальних знань, труднощі доступу до місця вчинення кримінального правопорушення, перебування підозрюваних чи обвинувачених на тимчасово окупованій території чи території іншої держави².

Аналіз матеріалів судової та слідчої практики засвідчив, що правозастосовні органи нерідко порушення законів і звичаїв війни кваліфі-

¹ Науково-практичний коментар Кримінального кодексу України / А. М. Бойко, Л. П. Брич, О. О. Дудоров та ін. ; за ред. М. І. Мельника, М. І. Хавронюка. 10-ге вид., перероб. та допов. Київ : Дакор, 2018. С. 1336.

² Про інші труднощі розслідування воєнних злочинів див.: Вознюк А. А. Проблеми притягнення до кримінальної відповідальності за воєнні та інші злочини, вчинені представниками держави-агресора, в Україні. *Кримінологічна теорія і практика: досвід, проблеми сьогодення та шляхи їх вирішення* : матеріали міжвідом. наук.-практ. круглого столу (Київ, 24 листоп. 2022 р.) / редкол.: В. В. Черней, С. Д. Гусарев, С. С. Чернявський та ін. Київ : Нац. акад. внутр. справ, 2022. С. 23–27.

кують як загальнокримінальні злочини і навпаки – воєнні делікти – як ординарні кримінально протиправні діяння.

Слід відзначити, що до 2014 р. національна практика застосування ст. 438 КК була відсутньою. Після початку збройного конфлікту на території України почалося стрімке формування правових позицій щодо злочинів, пов'язаних з агресією рф. З 2014 р. до 24 лютого 2022 р. судова оцінка воєнних злочинів мала певні особливості: у судах розглянуто 2 486 проваджень щодо воєнних злочинів, за результатами яких засуджено 1 915 осіб (36 виправдано). Разом із тим за цей період було зареєстровано лише 397 кримінальних проваджень за ст. 438 КК України. Суди було винесено лише 3 вироки за цією статтею: 1 із них щодо фактично затриманої особи, а інші 2 – у порядку провадження *in absentia* за відсутності обвинуваченого¹. За даними Офісу Генерального прокурора, у 2022 р. всього щодо 713 іноземців було направлено до суду обвинувальні акти: 557 іноземцям (78% від усіх обвинувачених іноземних громадян) було висунуто обвинувачення за загальнокримінальні правопорушення, а лише 156 іноземцям (22%) – обвинувачення за воєнні злочини та інші кримінальні правопорушення, пов'язані з агресією рф². На нашу думку, така кваліфікація кримінальних правопорушень, які вчиняються іноземцями (насамперед росіянами), є не завжди коректною. Постає логічне питання: на що впливає така правова оцінка вчинених правопорушень?

По-перше, така правова оцінка воєнних злочинів як «загальнокримінальних» злочинів не дозволяє ефективно й у повному обсязі застосувати як національні, так і міжнародні стандарти протидії міжнародним злочинам. Це відбувається через неможливість здійснення юрисдикції щодо таких діянь на підставі універсального принципу (ст. 8 КК України) або через спливи строків давності (ст. 49 КК України), або через те, що окремі «загальнокримінальні» злочини караються набагато м'якше, ніж відповідні воєнні злочини³. М. І. Хавронюк стверджує, що така ситуація безпосередньо впливає на кваліфікацію відповідних кримінальних правопорушень, зокрема науковець вважає, що «застосування традиційних для кримінального права України правил про подолання так званої конкуренції кримінально-правових норм не повинно мати місця, якщо вчинене діяння повністю охоплю-

¹ Свиридова Д., Павлюк А. Проблемні питання належної кваліфікації воєнних злочинів. *AZONES* : вебсайт. 15.09.2022. URL: <https://azones.law/analytics/problemni-pytannya-nalezhoi-kvalifikatsiyi-voennyh-zlochyniv/>.

² Баганець О. В. Аналіз стану досудового розслідування воєнних злочинів у 2022 році. Київ, б. р. С. 19.

³ Хавронюк М. Кримінальна відповідальність за порушення законів та звичаїв війни: двадцять запитань та відповідей. *Центр політико-правових реформ* : вебсайт. 19.09.2022. URL: <https://pravo.org.ua/blogs/kryminalna-vidpovidalnist-za-porushennya-zakoniv-ta-zvychayiv-vijny-dvadsyat-zapytan-ta-vidpovidej/>.

ється ст. 438 КК України. Йдеться, зокрема про правило подолання конкуренції загальної та спеціальної норм (абзац третій п. 12 постанови Пленуму Верховного Суду України “Про практику застосування судами кримінального законодавства про повторність, сукупність і рецидив злочинів та їх правові наслідки” від 4 червня 2010 р. № 7), відповідно до якого пріоритет одержує спеціальна норма. Норми про “загальнокримінальні” та військові злочини не повинні одержувати пріоритет перед нормами ст. 438 КК України на підставі їх “спеціальності”. Водночас принцип *non bis in idem* (ст. 61 Конституції України) не дозволяє одночасно кваліфікувати одне і те саме діяння за двома статтями КК¹. З одного боку, слід погодитися з М. І. Хавронюком, що в таких ситуація повинна бути застосована ст. 438 КК України. З іншого, – не можна погодитися з думкою вченого, що ми маємо у всіх таких випадках конкуренцію загальної та спеціальної норм. На нашу думку, в такій ситуації наявна конкуренція частини та цілого. Коли одна норма (ціле) охоплює вчинене в цілому, а інші (частини) є складовими цієї норми, але визнаються окремими кримінальними правопорушеннями. Вони не перебувають у підпорядкуванні за обсягом, а наявне підпорядкування за змістом². Тобто ми не повинні говорити про сукупність кримінальних правопорушень або неможливість застосування ст. 438 КК України. Вважаємо, що порушення законів та звичаїв війни виступає як правопорушення, яке охоплює різні злочини, але вони мають інші родові (основні безпосередні) об’єкти злочинів і обстановку вчинення (під час міжнародного збройного конфлікту або збройного конфлікту неміжнародного характеру). Такий підхід дає змогу, не порушуючи правила кваліфікації кримінальних правопорушень, застосовувати ст. 438 КК України, яка є «цілим» по відношенню до інших складових протиправних дій (вбивство, зґвалтування, катування тощо), що є «частинами».

По-друге, відсутність чітких меж кримінальної відповідальності за воєнні злочини фактично порушує принцип правової визначеності, який вимагає чіткості, зрозумілості й однозначності правових норм, зокрема їх передбачуваності (прогнозованості) та стабільності (абзац шостий п. 2.1 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 49 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності)

¹ Хавронюк М. Кримінальна відповідальність за порушення законів та звичаїв війни: двадцять запитань та відповідей. *Центр політико-правових реформ* : вебсайт. 19.09.2022. URL: <https://pravo.org.ua/blogs/kryminalna-vidpovidalnist-za-porushennya-zakoniv-ta-zvychayiv-vijny-dvadtsyat-zapytan-ta-vidpovidej/>.

² Кузнецов В. В., Савченко А. В. Теорія кваліфікації злочинів : підручник / за заг. ред. В. І. Шакуна. 5-те вид., перероб. Київ : Алерта, 2013. С. 197.

пункту 7 частини другої статті 42 Закону України «Про вищу освіту» від 20 грудня 2017 р. №2-р/2017)¹. Про це свідчать такі положення: чинний КК не містить поняття «воєнний злочин», «злочини проти людяності», «міжнародний збройний конфлікт», «збройний конфлікт неміжнародного характеру» тощо; порушення законів та звичаїв війни фактично передбачено у двох розділах, що ускладнює їх ідентифікацію.

Судова практика сформувала певні проблеми правозастосування:

1) набула поширення практика застосування загальнокримінальних статей для правової кваліфікації воєнних злочинів. Наприклад, умисне вбивство, яке за своєю суттю становить порушення законів та звичаїв війни, вчинене в умовах збройного конфлікту, органами досудового розслідування кваліфікувалося не за ст. 438, а за ст. 115 КК України;

2) окремі діяння, які не є кримінальними правопорушеннями, кваліфікувалися за статтями Кодексу, які передбачають відповідальність за загальнокримінальні кримінальні правопорушення. З одного боку, вбивство комбатантом комбатанта за вимогами МГП не становить порушення. З іншого, – такі дії кваліфікувалися як умисне вбивство (ст. 115 КК України), оскільки з 2014 р. в Україні не було оголошено війну, а діяв правовий режим антитерористичної операції²;

3) в умовах фактичної російсько-української війни набула поширення практика кваліфікації порушення законів та звичаїв війни як терористичних актів за ст. 258 КК України. Як відомо, з 14 квітня 2014 р. на сході України тривала антитерористична операція, а самопроголошені «ЛНР» і «ДНР» визнані рішеннями судів терористичними організаціями (через засудження їх учасників за участь у терористичній організації за ст. 258³ КК України), які вчиняють терористичні акти. Тобто суди не враховували наявність в Україні міжнародного збройного конфлікту, щодо якого повинні застосовуватися норми МГП³.

Повномасштабне вторгнення рф на територію України 24 лютого 2022 р. змінило підходи до правової кваліфікації воєнних злочинів. Станом на сьогодні українська правозастосовна практика не погодила єдині підходи до правової кваліфікації порушення законів та звичаїв війни. Жодне з рішень судів за ст. 438 КК України не дійшло до Вер-

¹ Рішення Великої палати Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 49 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) пункту 7 частини другої статті 42 Закону України «Про вищу освіту» від 20.12.2017 №2-р/2017. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v002p710-17>.

² Свиридова Д., Павлюк А. Проблемні питання належної кваліфікації воєнних злочинів. *AZONES*: вебсайт. 15.09.2022. URL: <https://azones.law/analytics/problemni-pytannya-nalezhoi-kvalifikatsiyi-voyennyh-zlochyniv/>.

³ Там само.

ховного Суду, що дозволило б сформувати базові усталені позиції щодо правової кваліфікації діянь¹.

Аналіз судових процесів з обвинувачення російських військових, які закінчилися ухваленням обвинувальних вироків, свідчить про надзвичайну та нехарактерну для судової системи України оперативність і незвичну для особливо тяжких злочинів практику застосування правил ч. 3 ст. 349 Кримінального процесуального кодексу (КПК) України, яка може викликати сумніви в тому, чи були дотримані гарантії права на справедливий суд². Провадження досить швидко передаються до суду, і при аналізі рішень виникають питання щодо належної аргументації порушень законів та звичаїв війни, а також якості зібраних доказів³.

Вироком Шевченківського районного суду м. Києва від 3 серпня 2022 р. у справі № 761/14035/22 російського військового визнано винуватим у пред'явленому обвинуваченні за ч. 2 ст. 28, ч. 1 ст. 438 КК України та призначено покарання у виді позбавлення волі на строк 12 років. При цьому кримінальне провадження в цій справі тривало від 20 травня 2022 р., а дослідження обставин обмежилось допитом обвинуваченого у зв'язку з розглядом кримінального провадження за правилами, передбаченими ч. 3 ст. 349 КПК України. У обвинувальному вирокі не зазначено, які саме норми МГП, зокрема Женевської конвенції про захист цивільного населення під час війни від 12 серпня 1949 р., порушив підсудний⁴.

У випадку вчинення злочину, передбаченого ст. 438 КК України, строки давності не застосовуються, а тому особи, які порушили закони та звичаї війни, не можуть бути звільнені від кримінальної відповідальності у зв'язку із закінченням строків давності (ч. 5 ст. 49 КК України) та від відбування покарання у зв'язку із закінченням строків давності виконання обвинувального вирокі (ч. 6 ст. 80 КК України).

Засудженого за ст. 438 КК України можуть звільнити від відбування покарання на підставі ст. 84¹ КК України у зв'язку з прийняттям

¹ Анісімов Г. Під час кваліфікації дій особи як порушення законів та звичаїв війни важливим є встановлення контекстуального аспекту. URL: <https://supreme.court.gov.ua/supreme/pres-centr/news/1291154>.

² Мезенцова Н. Судові процеси щодо обвинувачення російських військових: чи діють гарантії ст. 6 ЄКПЛ? *Українська Гельсінська спілка з прав людини* : вебсайт орг. 12.01.2023. URL: <https://www.helsinki.org.ua/articles/sudovi-protsesy-shchodo-obvynuvachennia-rosiyskykh-viyskovykh-chy-diiut-harantii-st-6-yekpl/>.

³ Свиридова Д., Павлюк А. Проблемні питання належної кваліфікації воєнних злочинів. *AZONES* : вебсайт. 15.09.2022. URL: <https://azones.law/analytics/problemni-pytannya-naleznoyi-kvalifikatsiyi-voennyh-zlochyniv/>.

⁴ Мезенцова Н. Судові процеси щодо обвинувачення російських військових: чи діють гарантії ст. 6 ЄКПЛ? *Українська Гельсінська спілка з прав людини* : вебсайт орг. 12.01.2023. URL: <https://www.helsinki.org.ua/articles/sudovi-protsesy-shchodo-obvynuvachennia-rosiyskykh-viyskovykh-chy-diiut-harantii-st-6-yekpl/>.

уповноваженим органом рішення про його передачу для обміну як військовополоненого та за наявності його письмової згоди на проведення такого обміну¹. У юридичній літературі неодноразово зверталася увага на проблеми, які виникають під час застосування цієї норми². Ідеться передусім про те, що фактично воєнні злочинці залишаються непокараними і втрачається перспектива їх покарання в майбутньому. Тому варто звернути увагу на створення альтернативних механізмів передачі воєнних злочинців для обміну, зокрема запровадження підстави для відстрочення виконання покарання чи виконання вироку у зв'язку з передачею засудженого для обміну як військовополоненого або створення спеціального виду звільнення від відбування покарання з випробуванням.

¹ Порядок обміну військовополоненими є політичним за замовчуванням, адже МГП не регулює це питання. Протягом 2014–2022 рр. обміни відбувалися ad hoc і здійснювалися різними органами влади залежно від контактів з іншою стороною (Крапивін Є., Павлюк А. Статус «військовополонений» – новий виклик для системи правосуддя в Україні? Discussion paper. *Just talk*. 10 черв. 2022 р. URL: <https://justtalk.com.ua/post/status-vijskovopolonenij--novij-viklik-dlya-sistemi-pravosuddya-v-ukraini-discussion-paper>).

² Вознюк А. А. Звільнення від відбування покарання у зв'язку з прийняттям уповноваженим органом рішення про передачу засудженого для обміну як військовополоненого: проблеми теорії та практики. *Актуальні проблеми нормативно-правового визначення статусу військовополонених* : матеріали міжвідом. наук.-практ. конф. (Київ, 10 листоп. 2022 р.) / редкол.: С. С. Чернявський, Є. Ю. Бараш, В. В. Корольчук. Київ : Нац. акад. внутр. справ, 2022. С. 40–46 ; Вознюк А. А., Письменський Є. О. Кримінально-правовий механізм передачі засудженого для обміну як військовополоненого: актуальні проблеми та способи їх розв'язання. *Київський часопис права*. 2022. № 4. С. 111–120. DOI: <https://doi.org/10.32782/klj/2022.4.17> ; Вознюк А. А., Письменський Є. О. Передача засудженого для обміну як військовополоненого: кримінально-правові аспекти звільнення від відбування покарання. *Київський часопис права*. 2022. № 3. С. 112–120. DOI: <https://doi.org/10.32782/klj/2022.3.17> ; Гловюк І. В., Тетерятник Г. К. Питання унормування належної правової процедури кримінального процесуального забезпечення обміну військовополоненими. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2022. № 8. С. 478–483. DOI: <https://doi.org/10.32782/2524-0374/2022-8/109> ; Музика А. А. Закон України щодо врегулювання процедури обміну військовополонених як приклад породження міжгалузевих колізій. *Актуальні проблеми нормативно-правового визначення статусу військовополонених* : матеріали міжвідом. наук.-практ. конф. (Київ, 10 листоп. 2022 р.) / редкол.: С. С. Чернявський, Є. Ю. Бараш, В. В. Корольчук. Київ : Нац. акад. внутр. справ, 2022. С. 116–124 ; Орловська Н. А. Актуальні питання ст. 84-1 КК в контексті обміну військовополонених. *Актуальні проблеми нормативно-правового визначення статусу військовополонених* : матеріали міжвідом. наук.-практ. конф. (Київ, 10 листоп. 2022 р.) / редкол.: С. С. Чернявський, Є. Ю. Бараш, В. В. Корольчук. Київ : Нац. акад. внутр. справ, 2022. С. 138–143 ; Пашковський М. І. Про колізію інституту обміну військовополонених та інших осіб під час збройного конфлікту з зобов'язаннями кримінального переслідування і покарання осіб, винних у вчиненні міжнародних злочинів. *Актуальні проблеми приватного та публічного права* : матеріали IV Міжнар. наук.-практ. конф., присвяч. 93-річчю з дня народж. Процевського О. І. (Харків, 21.05.2022). Харків, 2022. С. 443–447 ; Чернова О. Закон про обмін полоненими: наслідки для кримінальної юстиції. *Just talk*. 9 берез. 2023 р. URL: <https://justtalk.com.ua/post/zakon-pro-obmin-polonenimi-naslidki-dlya-kriminalnoi-yustitsii>.

Аналіз сучасних моделей криміналізації воєнних злочинів

На думку Міжнародного комітету Червоного Хреста, законодавець має чотири основні способи щодо імплементації серйозних порушень МГП в національне кримінальне законодавство (можуть бути реалізовані через дві форми: спеціального, автономного та окремого від КК України закону; або змін і доповнень до чинного КК України)¹:

1) перший спосіб полягає в застосуванні чинного військового чи загального національного кримінального права. Цей підхід враховує, що національне кримінальне законодавство передбачає достатні санкції за серйозні порушення МГП і тому не потрібно передбачати в КК України нові злочини. В Україні цей спосіб набув реалізацію з 2014 р. щодо воєнних злочинів, коли застосовуються різні статті КК України (ст. 115, 258, 438 та ін.);

2) другий спосіб спрямований на криміналізацію серйозних порушень МГП на національному рівні через узагальнені бланкетні норми, які відсилають до відповідних положень МГП. В Україні цей спосіб набув реалізацію з 1 вересня 2001 р. (набрання чинності КК України). Однак практичне застосування ст. 438 КК України щодо воєнних злочинів почалося саме з 24 лютого 2022 р.;

3) третій спосіб полягає в тому, що в національному кримінальному законодавстві передбачаються норми про відповідальність за конкретні воєнні злочини, які відповідають тим, що встановлено в міжнародних нормативно-правових актах. Такий спосіб реалізовано в Україні через закріплення кримінальної відповідальності за мародерство (ст. 432 КК України), насильство над населенням у районі воєнних дій (ст. 433 КК України), погане поводження з військовополоненими (434 КК України), незаконне використання символіки Червоного Хреста, Червоного Півмісяця, Червоного Кристала та зловживання нею (ст. 435 КК України) та ін.;

4) четвертий спосіб об'єднує другий та третій: криміналізація шляхом загального опису протиправної поведінки поєднується з чіткою та конкретною криміналізацією окремих воєнних злочинів. Враховуючи те, що сьогодні Україна використала другий та третій способи імплементації серйозних порушень МГП в національне кримінальне законодавство, слід говорити про наявний пріоритет саме четвертого способу.

Аналіз законопроектної діяльності щодо імплементації в національне законодавство норм МГП свідчить про пріоритет саме третього способу інкорпорації.

¹ Methods of incorporating punishment into criminal law. Advisory service on international humanitarian law. Geneva, 03/2014. URL: <https://www.icrc.org/en/download/file/1101/methods-of-incorporating-punishment-into-criminal-law-icr-eng.pdf>.

Ми також схилиємося до застосування такого способу імплементації, оскільки він має певні переваги над іншими: по-перше, якщо відповідальність за ці злочини конкретизовано в КК України, порушення міжнародного договору стає караним, навіть якщо відповідний договір не був ратифікований Україною; по-друге, конкретна криміналізація краще забезпечує дотримання принципу законності, оскільки вона чітко й передбачувано встановлює, які типи поведінки вважаються кримінально протиправними та підлягають покаранню; по-третє, це полегшує роботу органів досудового розслідування та суду, частково звільняючи їх від складного завдання дослідження та тлумачення норм міжнародного права¹.

Для забезпечення повноти імплементації положень міжнародного кримінального і гуманітарного права щодо кримінального переслідування за міжнародні злочини (геноциду, злочин агресії, злочини проти людяності та воєнні злочини), а також забезпечення виконання міжнародних зобов'язань щодо запобігання юридичній та фактичній безкарності за вчинення таких злочинів Верховна Рада України 20 травня 2021 р. прийняла Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо імплементації норм міжнародного кримінального та гуманітарного права». 7 червня 2021 р. вказаний закон був підписаний Головою Верховної Ради України, але до цього часу не підписаний Президентом України, а отже, не набрав чинності. Відповідь, що робити в такій ситуації, на жаль, ми не знаходимо в нормах Конституції України. Про недосконалість таких положень Основного Закону вже неодноразово згадували фахівці, але вирішення цієї проблеми можливе лише через зміну конституційних приписів². Тому, аналізуючи цей документ, ми будемо його називати «проект № 2689».

Указаним проектом нормативного акта пропонувалося доповнити КК України ст. 31¹, а також внести зміни до ст. 8, 44, 49, 68, 69, 74, 80 КК України; виключити з КК України ст. 432, 433 і 435; у розділі XX Особливої частини КК України передбачити особливості кримінальної відповідальності за злочини проти миру, безпеки людства та міжнародного правопорядку; внести зміни до ч. 2 ст. 216, ч. 2 ст. 297¹, п. 201 розділу XI «Перехідні положення» КПК України,

¹ Methods of incorporating punishment into criminal law. Advisory service on international humanitarian law. Geneva, 03/2014. URL: <https://www.icrc.org/en/download/file/1101/methods-of-incorporating-punishment-into-criminal-law-icr-eng.pdf>.

² «Законодавче чистилище»: що робити із законопроектами, які не підписує президент? *Лабораторія законодавчих ініціатив* : вебсайт. 20.04.2023. URL: <https://parlament.org.ua/2023/04/20/zakonodavche-chistilishhe-shho-robiti-iz-zakonoprojektami-yaki-ne-pidpisuye-prezident/>.

а також до частини другої ст. 4 Закону України «Про застосування амністії в Україні»¹.

Система воєнних злочинів за проектом № 2689 складається з воєнних злочинів проти особи (ст. 438), воєнних злочинів проти власності (ст. 438¹), воєнних злочинів, що полягають у застосуванні заборонених методів ведення війни (ст. 438²), воєнних злочинів, що полягають у застосуванні заборонених засобів ведення війни (ст. 438³), воєнних злочинів проти гуманітарних операцій та використання символів (ст. 438⁴), воєнних злочинів проти культурних цінностей, що перебувають під захистом МГП (ст. 438⁵).

Щодо такої системи воєнних злочинів слід зауважити, що, по-перше, класифікація воєнних злочинів не має єдиного критерію; по-друге, склади злочинів, передбачених ст. 438–438⁵ проекту № 2689, переважанням зайвими ознаками (примітками до цих статей), що надзвичайно ускладнює процес належної кримінально-правової кваліфікації таких діянь².

Слід також пригадати, що 15 квітня 2022 р. Кабінет Міністрів України зареєстрував законопроект № 7290, який фактично повністю дублює положення ухваленого законопроекту № 2689, за виключенням норм щодо закріплення інституту універсальної юрисдикції та командної відповідальності за воєнні злочини, а також деяких інших положень³. Такий законопроект є компромісним рішенням і спрямований на вилучення тих норм, які не дозволяють Президенту України підписати нормативний акт. Однак проти прийняття законопроекту № 7290 виступили представники громадянського суспільства⁴.

Сьогодні найбільшу увагу науковців привертає проект КК України, підготовлений робочою групою з питань розвитку кримінального права, яка функціонує згідно з указом Президента України від 7 серпня 2019 р. № 584/2019. М. І. Хавронюк як один із співавторів проекту КК України запропонував у Книзі одинадцятій нову систему кримінально-право-

¹ Пояснювальна записка до проекту Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо імплементації норм міжнародного кримінального та гуманітарного права» № 2689 : від 27.12.2019. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=67804&pf35401=516426.

² Висновок на проект Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо імплементації норм міжнародного кримінального та гуманітарного права» № 2689 : від 04.02.2020. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=67804&pf35401=519546.

³ Пояснювальна записка до проекту Закону про внесення змін до Кримінального кодексу України та Кримінального процесуального кодексу України № 7290 : від 16.04.2022. URL: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/pubFile/1271911>.

⁴ Див.: Відновлення руху до Римського статуту: законопроект № 7290. *Інститут законодавчих ідей* : вебсайт. URL: <https://izi.institute/vidnovlennya-ruhu-do-rymskogo-statutu-zakonoprojekt-№7290/>.

вих норм про злочини проти міжнародного правопорядку. Ця книга складається з таких 5 розділів: розділ 11.1 «Злочин геноциду», розділ 11.2 «Злочини проти людяності», розділ 11.3 «Злочин агресії», розділ 11.4 «Воєнні злочини», розділ 11.5 «Злочини проти миру та безпеки людства»¹. У цілому слід підтримати таку класифікацію злочинів проти міжнародного правопорядку, яка має походження з Римського статуту Міжнародного кримінального суду. Однак виділення злочинів проти миру та безпеки людства викликає дискусію, оскільки, по-перше така термінологія не набула поширення в міжнародному праві; по-друге, окремі правопорушення складно назвати такими, що спрямовані проти миру чи проти безпеки людства², адже здебільшого вони є воєнними злочинами (наприклад, ст. 11.5.5 «Застосування зброї масового знищення чи заборонених засобів ведення війни»).

Наш науковий інтерес насамперед стосується кримінальної відповідальності за воєнні злочини. Розділ 11.4 «Воєнні злочини» передбачає роз'яснювальні (ст. 11.4.1) і заборонювальні (ст. 11.4.2–11.4.7) норми. Роз'яснювальні норми дають визначення таким термінам: «відмітні емблеми і розпізнавальні знаки, встановлені МГП», «військові об'єкти», «військові сили», «віроломство», «заволодіння власністю», «засоби ведення війни, заборонені МГП», «заява, що пощади не буде», «збройний конфлікт неміжнародного характеру», «злочин, вчинений у зв'язку зі збройним конфліктом», «міжнародний збройний конфлікт», «напад», «начальник», «особи, що перебувають під захистом МГП», «опосередковане переміщення осіб», «особа, яка фактично діє як військовий командир», «підлеглий», «пряме переміщення осіб», «установки та споруди, які містять небезпечні сили», «цінність, що перебуває під захистом МГП», «цінність, що перебуває під посиленням захистом МГП», «цивільні об'єкти», «чужа власність»³. Така конкретизація кримінально-правових понять є необхідною та важливою і відповідає принципу правової визначеності. Однак слід зауважити, що окремі поняття не повністю відповідають положенням міжнародно-правових норм. Наприклад, поняття «віроломство» (п. 4 ст. 11.4.1 проекту КК України) визначається істотно вужче, ніж це передбачають норми міжнародного права (зокрема п. 1 ст. 37) Додаткового протоко-

¹ Кримінальний кодекс України : контрол. текст проекту (станом на 30.01.2023 року). URL: <https://newcriminalcode.org.ua/upload/media/2023/01/30/proyekt-kryminalnogo-kodeksu-ukrayiny-stanom-na-30-01-2023.pdf>.

² Висновок на проект Кримінального кодексу України (контрольний текст станом на 30.01.2023 р.). С. 682. URL: <https://newcriminalcode.org.ua/upload/media/2023/03/16/vysnovok-natsionalnyh-ekspertiv.pdf>.

³ Кримінальний кодекс України : контрол. текст проекту (станом на 30.01.2023 року). URL: <https://newcriminalcode.org.ua/upload/media/2023/01/30/proyekt-kryminalnogo-kodeksu-ukrayiny-stanom-na-30-01-2023.pdf>.

лу до Женевських конвенцій від 12 серпня 1949 року, що стосується захисту жертв міжнародних збройних конфліктів (Протоколу I), від 8 червня 1977 р.)¹.

Система воєнних злочинів за проектом КК України передбачає 6 видів серйозних порушень норм МПП: у формі вбивства (ст. 11.4.2), у зв'язку з міжнародним збройним конфліктом (ст. 11.4.3), у зв'язку зі збройним конфліктом неміжнародного характеру (ст. 11.4.4), у зв'язку з міжнародним збройним конфліктом або збройним конфліктом неміжнародного характеру (ст. 11.4.5), у зв'язку з міжнародним збройним конфліктом або збройним конфліктом неміжнародного характеру, що полягає у застосуванні заборонених методів чи засобів ведення війни (ст. 11.4.6), відповідальність командира (начальника) за злочин проти МПП (ст. 11.4.7)². У проекті КК України як критерій класифікації закладено тип збройного конфлікту. На думку фахівців, такий критерій є надто формальним і в світлі перманентного зближення правових режимів збройних конфліктів міжнародного та неміжнародного характерів може втрачати своє ідентифікаційне значення³.

Безперечно, така конкретизація різних проявів воєнних злочинів є дещо незвичною для вітчизняної юридичної техніки. Порівняємо це з чинною регламентацією порушень законів та звичаїв війни (ст. 438 КК України), яка передбачає 6 конкретизованих форм і 1 загальну (інші порушення законів та звичаїв війни, що передбачені міжнародними договорами), яка може охоплювати значну кількість інших міжнародних злочинів. Як вже ми зазначали, такий опис протиправної поведінки та бланкетний характер диспозиції кримінально-правової норми створює значні проблеми для правозастосовувачів.

Отже, використання міжнародно-правових стандартів криміналізації воєнних злочинів потребує інших підходів: законодавцю необхідно максимально врахувати всі форми протиправної поведінки, які не можна довільно розширювати без змін до КК України. Використання при цьому як зразка норм Римського статуту Міжнародного кримінального суду, на нашу думку, є необхідним і важливим для реалізації євроінтеграційного курсу України.

¹ Висновок на проект Кримінального кодексу України (контрольний текст станом на 30.01.2023 р.). С. 677. URL: <https://newcriminalcode.org.ua/upload/media/2023/03/16/vysnovok-natsionalnyh-ekspertiv.pdf>.

² Кримінальний кодекс України : контрол. текст проекту (станом на 30.01.2023 року). URL: <https://newcriminalcode.org.ua/upload/media/2023/01/30/proyekt-kryminalnogo-koдексу-ukrayiny-stanom-na-30-01-2023.pdf>.

³ Висновок на проект Кримінального кодексу України (контрольний текст станом на 30.01.2023 р.). С. 676. URL: <https://newcriminalcode.org.ua/upload/media/2023/03/16/vysnovok-natsionalnyh-ekspertiv.pdf>.

4.2. ПРОЦЕСУАЛЬНІ ТА КРИМІНАЛІСТИЧНІ АСПЕКТИ КРИМІНАЛЬНОГО ПРОВАДЖЕННЯ ЩОДО ВОЄННИХ ЗЛОЧИНІВ, УЧИНЕНИХ ВІЙСЬКОВОСЛУЖБОВЦЯМИ РОСІЙСЬКОЇ ФЕДЕРАЦІЇ НА ТЕРИТОРІЇ УКРАЇНИ

4.2.1. АКТУАЛЬНІ ПИТАННЯ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ ДОСУДОВОГО РОЗСЛІДУВАННЯ ВОЄННИХ ЗЛОЧИНІВ, ЩО ВЧИНЯЮТЬСЯ НА ТЕРИТОРІЇ УКРАЇНИ

В умовах триваючої з 24 лютого 2022 р. повномасштабної російської збройної агресії проти України перед кримінальним судочинством постало багато нових викликів. Перш за все це виклики щодо мобілізації всіх можливих міжнародних і національних інструментів для ефективного розслідування всіх учинених на території України воєнних злочинів, притягнення до відповідальності країни-агресора та її вищого керівництва.

Воєнні злочини за своєю матеріальною характеристикою є відносно новим видом кримінальних правопорушень, що постали предметом розслідування для національних органів. Такі протиправні діяння є «складними за своїм механізмом учинення, який характеризується наслідками у вигляді значних руйнацій об'єктів цивільної інфраструктури, великої кількості неідентифікованих загиблих; зняттями вчинення, з якими раніше не стикалися ні органи досудового розслідування, ні судові експерти; особами злочинців, які змінюють місця своєї дислокації, в тому числі перебувають на території іншої держави, тощо»¹.

Через специфіку правової кваліфікації воєнні злочини як різновид міжнародних злочинів мають *особливий предмет доказування*. Так, ст. 438 КК України в контексті кваліфікації таких діянь відсилає до міжнародних норм. Відповідно ж до Римського статуту Міжнародного кримінального суду до воєнних злочинів віднесено широке коло діянь як грубих порушень (англ. – *grave breaches*) Женевських конвенцій від 12 серпня 1949 р., а саме будь-яке з таких діянь проти осіб або майна, що охороняються згідно з положеннями відповідної Женевської конвенції; інші серйозні порушення (англ. – *other serious violations*) законів і звичаїв, що застосовуються в міжнародних зброй-

¹ Татарин Н. М. Особливості організації розслідування воєнних злочинів. *Сучасні тенденції розвитку криміналістики та кримінального процесу в умовах воєнного стану* : тези доп. Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Харків, 25 листоп. 2022 р.) / МВС України, Харків. нац. ун-т внутр. справ, Ф-т №1. Харків : ХНУВС, 2022. С. 40. URL: <http://dspace.univd.edu.ua/xmlui/handle/123456789/14835>.

них конфліктах у встановлених рамках міжнародного права; у разі збройного конфлікту неміжнародного характеру – грубі порушення (англ. – *serious violations*) ст. 3, спільної для чотирьох Женевських конвенцій від 12 серпня 1949 р.; інші серйозні порушення (англ. – *other serious violations*) законів і звичаїв, що застосовуються у збройних конфліктах неміжнародного характеру в установлених рамках міжнародного права (ст. 9)¹. Тож іманентна пов'язаність діяння та збройного конфлікту визначає й склад предмета доказування у справах про воєнні злочини. «Вимога наявності зв'язку означає, що діяння має бути тісно пов'язане із збройним конфліктом, що відбувається у будь-якій частині територій, контрольованих сторонами у конфлікті. Іншими словами, має існувати достатній територіально-темпоральний зв'язок між діянням та бойовими діями. Докази не обов'язково повинні показувати, що конфлікт був причиною діяння, і діяння не обов'язково має відбуватися саме під час бою. Виконавець не обов'язково має бути учасником конфлікту, тобто входити до складу збройних сил. Однак, необхідно довести, що конфлікт відіграв важливу роль у рішенні виконавця, у здатності вчинити злочин або в тому, яким чином його було скоєно»². На обґрунтовану думку фахівців, «предмет доказування по воєнним злочинам є, по суті, двоелементним: (1) перший елемент є загальним і включає у себе обставини, передбачені ст. 91 КПК України, проміжні та допоміжні факти, залежно від процесуальної ситуації та специфіки кримінального провадження; (2) другий елемент є контекстуальним (спеціальним), який зумовлює специфіку складу злочину по усіх його складових (об'єкт, об'єктивна сторона, суб'єкт, суб'єктивна сторона). Ці елементи мають прямий та зворотній взаємозв'язок, зважаючи на залежність ідентифікації контекстуальних елементів від загальних обставин вчиненого діяння та специфіку оцінки об'єктивної сторони в умовах збройного конфлікту»³.

Зазначена специфіка предмета доказування визначає «кругозір» органів досудового розслідування під час проведення процесуальних дій, спрямованих на створення необхідної доказової бази, зокрема, «перелік питань, які мають ставитися під час допитів, речі і докумен-

¹ Гловюк І. В. Розслідування воєнних злочинів: міжнародно-правовий контекст. *Кримінальний процес: сучасний вимір та перспективні тенденції* : IV Харків. кримінал. процесуал. полілог, присвяч. 100-річчю від дня народж. канд. юрид. наук, проф. С. А. Альперта, «Пів століття служіння науці та освіті» (м. Харків, 24 берез. 2023 р.) : зб. ст. / редкол.: О. В. Капліна, В. В. Вапнярчук, С. Б. Фомін. Харків : Право, 2023. С. 148.

² Гловюк І. В., Тетерятник Г. К. Контекстуальні елементи у провадженнях щодо воєнних злочинів: предмет доказування. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2022. №6. С. 395. URL: http://www.lsej.org.ua/6_2022/87.pdf.

³ Там само. С. 396.

ти, які мають вилучатися під час огляду, обшуку, особливості проведення огляду та слідчого експерименту, який проводиться на місцевості, отримання інформації з відкритих джерел та ін.»¹.

Утім, викладеним ми лише тезово проілюстрували специфіку воєнних злочинів як предмета досудового розслідування. На цих же сторінках перед нами поставлено за мету окреслити актуальні проблемні питання ефективного розслідування воєнних злочинів і засоби їх вирішення.

У контексті позначеного виклику здійснення ефективного розслідування воєнних злочинів війна зумовила наявність певної сукупності супутніх, «фонових» явищ. Зокрема, в умовах воєнного стану особливості здійснення кримінальної процесуальної діяльності детерміновано такими факторами: небезпекою; відсутністю доступу до окремих територій, на яких здійснюється кримінальне провадження; повним або частковим обмеженням функціонування органів державної влади, у тому числі правоохоронних, судових органів України на територіях вчинення кримінальних правопорушень; особливостями правового регулювання не тільки нормами КПК України, але й надзвичайним законодавством, міжнародними нормативно-правовими актами, які активуються за умов надзвичайних правових режимів; специфічними організаційно-управлінськими основами проведення окремих процесуальних дій та прийняття процесуальних рішень, які залежать не тільки від рішень суб'єктів кримінального процесу, а й від рішень і порядку взаємодії з іншими владними суб'єктами; частковим або повним блокуванням функціонування окремих процесуальних інститутів і появою нових процесуальних засобів, способів, гарантій кримінального провадження в екстраординарних умовах та ін.² Тож в умовах воєнного часу виникла об'єктивна потреба у вимушеному прискоренні та спрощенні певних процедур і порядків, зокрема щодо збирання доказів, з метою забезпечення дієвості кримінального процесуального механізму розслідування та судового розгляду кримінальних правопорушень, а також більш активному використанні цифрових технологій для дистанційного проведення окремих процесуальних дій, як-от допит свідків, потерпілих, активному застосуванні відеокон-

¹ Гловюк І. В., Тетерятник Г. К. Контекстуальні елементи у провадженнях щодо воєнних злочинів: предмет доказування. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2022. № 6. С. 397. URL: http://www.lsej.org.ua/6_2022/87.pdf.

² Гловюк І., Тетерятник Г., Рогальська В., Завтур В. Особливий режим досудового розслідування, судового розгляду в умовах воєнного, надзвичайного стану або у районі проведення антитерористичної операції чи заходів із забезпечення національної безпеки і оборони, відсічі і стримування збройної агресії Російської Федерації та/або інших держав проти України: науково-практичний коментар Розділу IX-1 Кримінального процесуального кодексу України : електрон. вид. Львів ; Одеса, 2022. Станом на 25 берез. 2022. С. 5. URL: <https://zib.com.ua/files/2022-komentar-rozdil-IX.pdf>.

ференцв'язку під час судового розгляду та ін. Для забезпечення можливості доведення фактів вчинення воєнних злочинів і притягнення до відповідальності осіб, причетних до їх вчинення, у межах не лише національної, а й міжнародної юрисдикції, зокрема Міжнародним кримінальним судом (МКС), перед державою постало питання щодо створення необхідних правових і організаційних умов.

З огляду на зазначені й інші обставини виникла необхідність оперативного усунення низки проблем законодавчого і практичного характеру в галузі кримінального судочинства. Втім останнє лише частково є можливим у спосіб точкового корегування тих чи інших нормативних механізмів (хоча оперативність такого корегування також може мати позитивний ефект), що безпосередньо «обслуговують» розслідування воєнних злочинів. Тож видається правильним розглядати проблематику ефективності розслідування воєнних злочинів саме в контексті вимушеної (чи прискореної) модернізації кримінального процесуального механізму в цілому. У такому зрізі ординарні й екстраординарні аспекти підвищення ефективності досудового розслідування воєнних злочинів тісно взаємопов'язані між собою, і лише їх сукупна реалізація в змозі забезпечити досягнення необхідного результату – оперативного й розумно швидкого притягнення до кримінальної відповідальності осіб, винних у скоєнні воєнних злочинів, у спосіб додержання під час здійснення кримінальної процесуальної діяльності комплексу національних і міжнародних стандартів¹.

Звичайно, вирішення зазначених потреб вимагає не лише відповідного правового підґрунтя, а й низки технологічних, організаційних, людських та інших ресурсів і зважливих управлінських рішень. Водночас звернімо окрему увагу саме на правовий аспект забезпечення ефективності розслідування воєнних злочинів та позначимо окремі *екстраординарні* (такі, що регулюють відносини лише під час воєнного стану) та *ординарні* потреби нормативного врегулювання кримінальної процесуальної діяльності. Не претендуючи на вичерпність, вважаємо, що до *екстраординарних* потреб, а відповідно, і сформованих тенденцій нормативного регулювання кримінальної процесуальної діяльності під час воєнного стану, можуть бути віднесені: удоскона-

¹ Зауважимо, що традиційні в міжнародному праві елементи й принципи в контексті стандарту ефективності розслідування, як-от початок розслідування *ex officio*, причетність держави, позбавлення життя фізичними особами, територіальна юрисдикція, оперативність, ретельність і ефективність, незалежність і неупередженість, транспарентність та ін., в умовах здійснення розслідування під час збройного конфлікту мають розглядатися у світлі основоположних принципів міжнародного гуманітарного права (The Minnesota Protocol on the Investigation of Potentially Unlawful Death (2016) : The Revised United Nations Manual on the Effective Prevention and Investigation of Extralegal, Arbitrary and Summary Executions. URL: <https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Publications/MinnesotaProtocol.pdf>).

лення нормативної основи здійснення міжнародного співробітництва з метою забезпечення іноземного й міжнародного правосуддя; перегляд балансу інтересів у царині кримінального провадження під час воєнного стану в бік надання переваги інтересу забезпечення національної безпеки як методологічна основа для встановлення допустимих обмежень прав і свобод людини під час учинення певних процесуальних дій та прийняття процесуальних рішень, спрощення вимог до проведення певних процесуальних дій (співвідношення публічного інтересу з процедурними гарантіями); певна «компромісна» модифікація засади безпосередності дослідження доказів у суді; дотримання справедливої кримінальної процедури у справах, де учасниками є військовополонені; здійснення міжнародного співробітництва з метою забезпечення іноземного (на підставі універсальної або іншої екстериторіальної юрисдикції) та міжнародного (провадження в Міжнародному кримінальному суді та майбутнє провадження Спеціального трибуналу щодо злочину агресії проти України) правосуддя та ін. Однією з найбільш масштабних *ординарних* потреб модернізації правового регулювання кримінальної процедури, які збройний конфлікт лише активізував, постало завдання прискорення цифровізації кримінального провадження, особливо в контексті розширення можливостей дистанційного здійснення процесуальних дій, унормування специфіки збирання, закріплення, оцінки та використання в процесі доказування цифрових доказів, запровадження цифрової комунікації, забезпечення участі в судовому засіданні в режимі відеоконференцз'язку за допомогою власних технічних засобів тощо. Хоча позначені питання в основному є наскрізними для всього кримінального провадження, їх релевантність до здійснення досудового розслідування воєнних злочинів є очевидною.

Принагідно зауважимо, що вибірковість акцентів цього дослідження продиктована рівнем проблемності та масштабності предмета правового регулювання, ідентифікованих соціально-політичними очікуваннями та практикою національних органів досудового розслідування. Тож розглянемо окремі з позначених аспектів у порядку їх масштабності й у межах, що допускає обсяг цього підрозділу.

Здійснення міжнародного співробітництва з метою забезпечення іноземного й міжнародного правосуддя

Як зазначають у науковій літературі, роль правової доктрини полягає в необхідності осмислення чітких критеріїв розмежування юрисдикцій міжнародних судових установ задля ефективного переслідування рф та її представників на міжнародному рівні, створення теоретичних концепцій гармонізації національного законодавства з міжнародним і європейським правом, зокрема шляхом імплементації, тобто перенесення норм міжнародного публічного права, що регу-

люють діяльність МКС, та втілення їх у відповідне національне законодавство різними способами (інкорпорація, трансформація, відсилка, рецепція), і приведення норм кримінального процесуального законодавства України у відповідність до Римського статуту МКС та інших міжнародних джерел права (адаптації)¹.

Відзначимо, що чинний КПК України доповнено розділом IX² «Особливості співробітництва з Міжнародним кримінальним судом» згідно із законом України № 2236-IX від 3 травня 2022 р., чим серед іншого забезпечено процесуальні можливості такого співробітництва з МКС із метою сприяння у притягненні до кримінальної відповідальності й покаранні осіб, які вчинили злочини, що підпадають під його юрисдикцію. З моменту внесення позначених змін на законодавчому рівні врегульовано порядок міжнародного співробітництва з МКС, однак, як зазначають у науковій літературі, на жаль, лише із частковим урахуванням наявних у цій царині європейських практик². Крім того, низка питань, пов'язаних зі співробітництвом із МКС, не знайшли свого нормативного вирішення.

Як зазначають сучасні дослідники, додаткового осмислення потребують окремі норми розділу IX² КПК України. Зокрема, ст. 624 Кодексу визначає, що прокурор МКС на підставі та на виконання прохання МКС може самостійно вчиняти процесуальні дії на території України, за винятком процесуальних дій, виконання яких в Україні здійснюється за погодженням із прокурором або з дозволу слідчого судді, суду. Зазначені положення не цілком узгоджуються з вимогами підп. «d» п. 3 ст. 57 Римського статуту³. Крім цього, дослідники відмічають певну невідповідність ст. 621, 558, 557 КПК України та п. 4 ст. 93 Статуту⁴.

¹ Сьох К. Я., Гультай М. М. Імплементация нормативно-правових актів Європейського Союзу у національне законодавство України. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2022. №6. С. 82. URL: http://www.lsej.org.ua/6_2022/18.pdf.

² Басиста І. В. Притягнення до відповідальності за вчинення воєнних злочинів, геноциду, агресії та злочинів проти людяності (огляд). *Вчинення кримінальних правопорушень та національна система кримінального провадження, правосуддя. Українська кримінальна юстиція* : матеріали VIII (XXI) Львів. форуму кримін. юстиції (м. Львів, 9–11 черв. 2022 р.) / упоряд. І. Б. Газдайка-Василишин. Львів : ЛьвДУВС, 2022. С. 17–44.

³ Підпункт «d» п. 3 ст. 57 Римського статуту передбачає, що Палата досудового провадження може, зокрема, надавати Прокуророві дозвіл на вжиття спеціальних заходів, що належать до проведення розслідування в межах території держави-учасниці, без отримання з боку цієї держави згоди на співробітництво, якщо Палата встановила, що ця держава явно не здатна виконати прохання про співробітництво з причини відсутності будь-якого органу або елемента його судової системи, наділеного повноваженнями, необхідними для виконання прохання про співпрацю відповідно до частини 9 Римського статуту.

⁴ Дроздов О. М., Дроздова В. О., Карпенко М. О., Зуев В. В. Співробітництво із Міжнародним кримінальним судом: організаційні, юрисдикційні та кримінальні процесуальні аспекти. *Юридичний електронний науковий журнал*. 2022. №8. С. 490. URL: http://lsej.org.ua/8_2022/110.pdf.

Також для розслідування воєнних злочинів в Україні був застосований механізм універсальної юрисдикції¹. Зокрема, *Естонія, Німеччина, Латвія та Литва почали розслідування воєнних злочинів у межах універсальної юрисдикції після повномасштабного вторгнення росії в Україну в 2022 р. Норвегія, Польща, Словаччина, Іспанія, Швеція та Швейцарія заявили про свої наміри розпочати аналогічні розслідування*².

Однак, як відмічає М. І. Пашковський, механізм універсальної юрисдикції наразі не є достатньо ефективним. Існує небезпека того, що деякі люди, які вчинили воєнні злочини, можуть залишитися без покарання. Зокрема, для України проблематично притягнути до відповідальності за всі воєнні злочини на підставі існуючої норми універсальної кримінальної юрисдикції в Кримінальному кодексі України. Це, наприклад, використання людей як живого щита, сексуальне насильство як самостійний злочин, злочини проти культурних об'єктів, злочини проти гуманітарних місій, такі як обстріли евакуаційних автобусів. Вони ще не криміналізовані в Україні³.

Окремим напрямом міжнародного співробітництва є створення спільної слідчої групи – *the joint investigation team (JIT) on alleged core international crimes committed in Ukraine*⁴. Так, Україна, Польща й Литва підписали угоду про створення спільної групи для розслідування воєнних злочинів, скоєних російськими військами в Україні, яка також буде займатися збором, обміном і зберіганням доказів воєнних злочинів росії, доказів, зібраних державами-сторонами, а також виявленням активів воєнних злочинців з метою їх замороження та конфіскації⁵.

¹ Концепція універсальної юрисдикції дозволяє державам або міжнародним організаціям висувати кримінальне обвинувачення особі незалежно від того, де був учинений злочин, не зважаючи на громадянство звинуваченої особи, її місце перебування або будь-які інші відносини з органом звинувачення (Sunga L. S. Individual Responsibility in International Law for Serious Human Rights Violations. *International Studies in Human Rights*. 1992. Vol. 21. P. 225).

² Пашковський М. І. Універсальна кримінальна юрисдикція в Україні. *Юридична Газета online*. 05.11.2022. URL: <https://yur-gazeta.com/interview/universalna-kriminalna-yurisdikciya-v-ukrayini.html>.

³ У контексті зазначеного автор наводить такий приклад: «у березні 2022 року був затриманий пілот російських ВПС, збитий ЗСУ. Виявилось, що він скоював воєнні злочини проти цивільного населення в Сирії, коли служив у російських збройних силах. З огляду на це він може бути притягнутий до відповідальності не тільки за воєнні злочини, скоєні в Україні, але і за воєнні злочини в Сирії. Для цього Україні необхідно зробити норму універсальної кримінальної юрисдикції більш ефективною» (Пашковський М. І. Універсальна кримінальна юрисдикція в Україні. *Юридична Газета online*. 05.11.2022. URL: <https://yur-gazeta.com/interview/universalna-kriminalna-yurisdikciya-v-ukrayini.html>).

⁴ EU Supports ICC in Investigation of International Crimes in Ukraine. URL: <https://eucrim.eu/news/eu-supports-icc-investigation-international-crimes-ukraine/>.

⁵ Гловюк І. В. Розслідування воєнних злочинів: міжнародно-правовий контекст. *Кримінальний процес: сучасний вимір та перспективні тенденції* : IV Харків.

Крім того, є повідомлення про те, що Євроюст запровадив CISED як спеціалізовану судову базу даних для збереження, накопичення й аналізу доказів основних міжнародних злочинів у захищеному режимі. Водночас не зовсім зрозуміла кореляція функціонування такої бази з чинними нормами кримінального процесуального законодавства. Крім того, Євроюст працює над створенням Міжнародного центру переслідування злочину агресії (ІСРА), основною метою якого є підтримка й посилення розслідувань злочину агресії шляхом забезпечення ключових доказів і сприяння формуванню справ на максимально ранніх етапах. Цей центр стане складовою існуючої структури підтримки Спільної слідчої групи (joint investigation team – JIT / ССГ), яка забезпечує оптимальне узгодження між розслідуваннями воєнних злочинів, злочинів проти людяності та геноциду, а також злочину агресії¹.

Разом із тим КПК України недостатньо регламентує функціонування міжнародних слідчих груп, навіть коли йдеться про держави-сторони, а ситуації функціонування групи під егідою Євроюсту та за участю МКС взагалі не враховує, при тому що Україна не є членом ЄС і не ратифікувала Римський статут. Тож належного врегулювання потребують засади, суб'єкти та форми взаємодії на національному й міжнародному рівнях під час досудового розслідування воєнних злочинів². Указаний напрям організації розслідування воєнних злочинів, з огляду на специфіку вчинення злочинів в умовах збройного конфлікту, є одним із визначальних чинників успішного розслідування цього виду суспільно небезпечних діянь³.

Щодо прискорення цифровізації кримінального провадження

Зважаючи на екстраординарні умови функціонування кримінального судочинства, ще більш актуальною стає проблематика цифровізації кримінального провадження. Адже запровадження новітніх цифрових технологій у цій царині є вельми затребуваним з огляду на перспективу суттєвого підвищення ефективності діяльності суб'єктів кримінального провадження при вирішенні його завдань, зокрема у спосіб надання органам досудового розслідування нових можливостей щодо розкриття злочину, встановлення особи, яка його вчинила, та її місцезнаходження, прискорення провадження через застосування режиму відеоконференції тощо. З іншого боку, переведення криміналь-

кримінал. процесуал. полілог, присвяч. 100-річчю від дня народж. канд. юрид. наук, проф. С. А. Альперта, «Пів століття служіння науці та освіті» (м. Харків, 24 берез. 2023 р.) : зб. ст. / редкол.: О. В. Капліна, В. В. Вапнярчук, С. Б. Фомін. Харків : Право, 2023. С. 150.

¹ Там само.

² Там само.

³ Благута Р. І., Климчук М. П., Сакал В. М., Цуцкірідзе М. С. Взаємодія слідчих та оперативних підрозділів під час досудового розслідування : навч. посіб. Львів : ЛьвДУВС, 2014. С. 216.

ного провадження в електронний формат (створення електронного кримінального провадження), що є одним з основних напрямів цифровізації кримінального провадження, значно спростить взаємодію суб'єктів кримінального провадження у спосіб впровадження електронної форми процесуальної комунікації, зменшить час погодження процесуальних рішень, а отже, сприятиме реалізації принципу розумних строків.

І якщо пандемія COVID-19 уже довела важливість і потребу цифрових технологій для забезпечення функціонування кримінального провадження в дистанційних умовах і створила стимул реформування системи правосуддя в цьому аспекті, реалії воєнного стану в Україні стали додатковим поштовхом до прискорення цифровізації кримінального провадження для подолання нових завдань, що постали в цих нелегких умовах (зокрема, щодо необхідності обов'язкового забезпечення фіксування проведення певних процесуальних дій технічними засобами, оцифрування (сканування) кримінальних проваджень; дистанційного судового розгляду за допомогою відеоконференцз'язку з використанням власних технічних засобів; здійснення електронного повідомлення учасників провадження *in absentia*; підвищення ефективності розслідування кіберзлочинів та ін.). Як влучно нещодавно зазначено практиками стосовно прискорення діджиталізації роботи суду, «... в умовах воєнного стану, загрози життю і здоров'ю учасників судових справ, суддів та працівників апаратів судів наразі гостро постало питання запровадження дистанційної форми роботи судів, створення та забезпечення захищеного доступу до електронного кабінету судді, вдосконалення практик електронної форми судочинства ...». Зазначенні питання вже давно лунали, війна лише їх актуалізувала¹.

Варто зазначити, що законодавець оперативно зреагував на виклики, що постали перед кримінальною юстицією, у спосіб прийняття низки змін до кримінального процесуального законодавства, у результаті чого певного корегування зазнав не лише порядок кримінального судочинства на час дії воєнного стану, а й ординарна кримінальна процедура. Зроблено й кроки в напрямі подальшої цифровізації кримінального провадження. Так, Законом України «Про внесення змін до Кримінального процесуального кодексу України та Закону України “Про електронні комунікації” щодо підвищення ефективності досудового розслідування “за гарячими слідами” та протидії кібератакам» №2137-IX від 15 березня 2022 р., зокрема, вперше передбачено можливість виготовлення в разі необхідності оригіналу кримінального процесуального рішення – постанови слідчого, прокурора в електрон-

¹ Свояк Д., Потапенко А. Чому в Україні «Електронний суд» ніяк не стане реальністю. *Закон і Бізнес*. 05.04.2022. URL: https://zib.com.ua/ua/151108-chomu_v_ukraini_elektronniy_sud_niyak_ne_stane_realnistyu_po.html.

ній формі з використанням кваліфікованого електронного підпису службової особи, яка прийняла відповідне процесуальне рішення, або створення його з використанням Інформаційно-телекомунікаційної системи досудового розслідування відповідно до ст. 106¹ КПК України. Це нововведення є важливим законодавчим рішенням у напрямі переведення документування кримінального провадження в електронну форму, що є передумовою розробки електронного кримінального провадження як єдиної платформи взаємодії учасників процесу.

До того ж відповідно до ч. 14 ст. 615 КПК України в редакції із змінами, внесеними згідно із законами № 2137-IX від 15 березня 2022 р. й № 2201-IX від 14 квітня 2022 р., на дізнавача, слідчого чи прокурора покладено обов'язок збереження в електронній формі копії матеріалів кримінальних проваджень, досудове розслідування в яких здійснюється в умовах воєнного стану. Реалізація цього обов'язку дізнавачем, слідчим, прокурором, як влучно визначено в науково-практичному коментарі до розділу IX¹ КПК України, є можливою в трьох формах: виготовлення матеріалів кримінального провадження в електронній формі із використанням кваліфікованого електронного підпису службової особи; створення документів із використанням Інформаційно-телекомунікаційної системи досудового розслідування; оцифрування, тобто переведення матеріалів кримінального провадження в електронний формат¹.

Зазначені й інші новели кримінального процесуального законодавства викликані потребами часу і, безперечно, є необхідними для вирішення завдань кримінального провадження в умовах воєнного стану, хоча й окремі з них потребують наукового аналізу з точки зору якості відповідних нормативних положень.

Водночас окремі питання, що вже тривалий час не знаходять свого вирішення, набули особливого значення під час воєнного стану. Зокрема, йдеться про *унормування специфіки цифрових (електронних) доказів*.

Зараз у зв'язку з необхідністю розслідування воєнних злочинів, учинених на території України, для забезпечення притягнення до кримінальної відповідальності винних осіб у національній та міжнародній юрисдикціях як ніколи актуальним є використання в кримінальному провадженні цифрових даних, що містяться у відкритих джерелах інформації (як-от: контент у соцмережах, відео-, фотоконтент, супутникові знімки, карти й інша онлайн-інформація) як доказів у відпо-

¹ Гловюк І., Дроздов О., Тетерятник Г., Фоміна Т., Рогальська В., Завтур В. Особливий режим досудового розслідування, судового розгляду в умовах воєнного стану: науково-практичний коментар Розділу IX-1 Кримінального процесуального кодексу України : електрон. вид. Дніпро ; Львів ; Одеса ; Харків, 2022. Станом на 03 трав. 2022. С. 63–66. DOI: <https://doi.org/10.32518/soc.legal-book-001>.

відних провадженнях. Проте сьогодні в роботі органів досудового розслідування є певні складнощі щодо системного розуміння документування відповідної цифрової інформації із джерел відкритого доступу. Проблемність позначеного питання відмічена й суддями Верховного Суду¹. Крім того, суддями підіймається питання щодо оцінки електронних доказів, отриманих із відкритих джерел². До того ж очевидною є пограничність правомірності збору даних із відкритих джерел із порушенням конвенційних прав і свобод людини³. Необхідність не лише доктринального, а й нормативного вирішення питання щодо належного фіксування інформації сьогодні є вкрай актуальною в умовах об'єктивної потреби розслідування воєнних злочинів і оперування значним масивом інформації з відкритих джерел.

¹ Так, за словами голови Касаційного кримінального суду у складі Верховного Суду С. Кравченка, отримання доказів із відкритих джерел – питання не нове для українських судів. У той же час використання електронних доказів виявило певні проблеми, зокрема: можливість застосування моніторингу й користувацького пошуку в соціальних мережах, результати зняття інформації з електронних інформаційних систем, правова оцінка скріншотів, співвідношення оригіналу доказу та його копії (Судді ВС обговорили з експертами питання щодо допустимості електронних доказів, отриманих із відкритих джерел. *Судова влада України*. 7 черв. 2022 р. URL: <https://supreme.court.gov.ua/supreme/pres-centr/news/1282146/?fbclid=IwAR38uhyaCGNZyG19U7Wjs3l20JCS3uuPfSCwOeUx4BFW9iWWysF6297brsY>).

² Із цього приводу О. Яновська нагадує, що «будь-який доказ оцінюється з точки зору наявності кількох якісних критеріїв: належності, достатності, достовірності, допустимості. Перевірка достовірності цифрових доказів, напевно, є найбільш складним та проблемним питанням. Фактично достовірність доказів напруму залежить від способу їх збирання та фіксації». Суддя зазначає, що «ми можемо зіткнутися із ситуацією, коли принцип безпосередності дослідження цифрових доказів судом не зможе бути дотриманий. Наприклад, є відкриті дані, вони певним чином фіксуються, але потім у відкритих джерелах вони змінюються або зникають. У такій ситуації потрібно застосовувати рекомендацію щодо архівації даних, які містяться у відкритих джерелах. Слідчі, відповідні спеціалісти і судді повинні чітко розуміти цей алгоритм дій. На жаль, на сьогодні ми не можемо оперувати таким алгоритмом, що давав би відповідь на запитання про те, якою має бути послідовність збереження даних, що містяться у відкритих джерелах, щоб у суді не виникало питань щодо достовірності таких даних» (Судді ВС обговорили з експертами питання щодо допустимості електронних доказів, отриманих із відкритих джерел. *Судова влада України*. 7 черв. 2022 р. URL: <https://supreme.court.gov.ua/supreme/pres-centr/news/1282146/?fbclid=IwAR38uhyaCGNZyG19U7Wjs3l20JCS3uuPfSCwOeUx4BFW9iWWysF6297brsY>).

³ Крім того, у цьому сенсі варто звернути увагу на рішення Європейського суду з прав людини «Сегерстед-Віберг проти Швеції» («*Segerstedt-Wiberg v. Sweden*»), у якому дії поліції зі збирання інформації, яка є відкрито доступною для користувачів мережі Інтернет, кваліфіковано як порушення права на недоторканість приватного життя, гарантованого ст. 8 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод. Систематичне збирання інформації розцінюється як втручання в приватне життя у зв'язку з тим, що особа, яка розміщує інформацію, розраховує на зберігання відомостей і відсутність моніторингу за її профілем (Case of *Segerstedt-Wiberg and Others v. Sweden*. 6 June 2006 (Application no. 62332/00). URL: <https://www.legal-tools.org/doc/f44dcc/pdf/>).

У контексті досліджуваного питання не можна оминати увагою «Протокол Берклі», який є цінним дороговказом в аспекті використання цифрової інформації з відкритих джерел. «Протокол Берклі» містить керівні положення про міжнародні стандарти для проведення онлайн-розслідування передбачуваних порушень, керівництво про методи та процедури для збирання, аналізу й зберігання цифрової інформації з дотриманням професійних, правових і етичних принципів. Цей посібник затверджує мінімальні стандарти, необхідні для знаходження, збирання, зберігання, перевірки й аналізу контенту із соціальних мереж і відкритих джерел¹.

Такий документ є, безумовно, цінним дороговказом для збирання доказів щодо воєнних злочинів. Водночас це не знімає необхідності впровадження в КПК України комплексу питань щодо специфіки використання й оцінки цифрових (електронних) доказів у кримінальному провадженні. Наразі чинним законодавством України встановлюються лише загальні принципи застосування електронних доказів, порядку їх збирання та способів дослідження в електронній формі, а тому на практиці виникає чимало питань щодо їх використання². Зокрема, «невстановленими залишаються критерії того, який електронний доказ може вважатися оригіналом, а який – копією. Певні складнощі мають місце у доведенні дати та часу створення оригіналу електронного доказу. Залишається невирішеною і проблема ідентифікації особи, яка створила та поширила той чи інший електронний документ, що може слугувати електронним доказом»³.

Крім того, в аспекті забезпечення ефективності розслідування воєнних злочинів не можна оминати увагою питання *модифікації формату дистанційного провадження для забезпечення доступності правосуддя й оперативності кримінальної процесуальної діяльності*.

Від початку повномасштабного вторгнення РФ на територію України майже щодня велика кількість міст потрапляє під артилерійські та ракетно-бомбові обстріли. Зазначене унеможлиблює повноцінне функціонування судової системи, адже об'єктами ворожих атак є і приміщення судів. Більш того, відправлення правосуддя на окремих територіях є фізично неможливим (на тимчасово окупованих територіях і в зоні активних бойових дій). Тож надзвичайно затребуваним

¹ Протокол Берклі – принцип ведення розслідування з використання електронних цифрових даних. GRACERS. Law firm : вебсайт. 19.11.2021. URL: <https://gracers.com/pres-centr/protokol-berkli-princip-vedennya-rozsliduvannya/>.

² Сіренко О. В., Короткова Є. О. Досвід упровадження системи електронного кримінального провадження в Україні та ЄС. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2021. № 3. URL: http://lsej.org.ua/3_2021/87.pdf.

³ Колотило О. Правове регулювання електронного кримінального провадження. *Юридична Газета онлайн*. 2020. 27 квіт. URL: <https://jur-gazeta.com/publications/practice/kriminalne-pravo-ta-proces/pravove-regulyuvannya-elektronnogo.kriminalnogo-provadhzhennya.html>.

в умовах сьогодення стає здійснення дистанційного судового провадження, і не тільки під час безпосереднього розгляду кримінальної справи в суді, а й особливо під час досудового розслідування. Адже оперативність судового контролю має безпосередній вплив на ефективність розслідування кримінальних правопорушень.

У цьому контексті серед законодавчих новацій слід згадати про розширення випадків проведення процесуальних дій у режимі відео-конференції під час судового провадження. Так, Законом України «Про внесення змін до Кримінального та Кримінального процесуального кодексів України щодо удосконалення відповідальності за колабораційну діяльність та особливостей застосування запобіжних заходів за вчинення злочинів проти основ національної та громадської безпеки» № 2198-IX від 4 квітня 2022 р., зокрема, в умовах воєнного стану уповноважено суд прийняти рішення про здійснення дистанційного судового провадження, у якому поза межами приміщення суду перебуває обвинувачений, навіть якщо він проти цього заперечує.

Не вдаючись до оцінки вищевикладеної новели, вважаємо необхідним зазначити, що в межах оперативного реагування на зміни соціально-політичних і безпекових умов у країні законодавцем не була вирішена низка нагальних питань здійснення дистанційного провадження, як-от участь осіб у судовому засіданні в режимі відео-конференції зв'язку поза межами приміщення суду за допомогою власних технічних засобів. Більш того, на момент проведення цього дослідження зазначене питання залишається невирішеним¹, що призводить до формування неоднакової судової практики та має негативний вплив на забезпечення прав і законних інтересів учасників кримінального провадження.

Щодо зміни акцентів у формулі співвідношення публічного інтересу з процедурними гарантіями під час воєнного стану (перегляд балансу інтересів у царині кримінального провадження під час воєнного стану як методологічна основа для вноرمування допустимих обмежень прав і свобод людини під час учинення певних процесуальних дій та прийняття процесуальних рішень, спрощення вимог до проведення певних процесуальних дій)

Зміни до КПК України, що стосувалися особливостей функціонування кримінальної юстиції в умовах збройної агресії з боку рф, за-

¹ Відзначимо, що законодавчі ініціативи, спрямовані на вирішення зазначеної проблеми, наявні, зокрема проектом Закону України «Про внесення змін до Кримінального процесуального кодексу України щодо забезпечення поетапного впровадження Єдиної судової інформаційно-телекомунікаційної системи» (реєстр. № 8219 від 23 листопада 2022 р.), який відповідно до постанови Верховної Ради України від 21 березня 2023 р. прийнято за основу, планується вноرمувати можливість учасників кримінального провадження брати участь у судових засіданнях поза межами приміщення суду із застосуванням власних технічних засобів.

конодавець почав вносити ще у 2014-му. Так, Кодекс було доповнено розділом IX¹. Розділ отримав назву «Особливий режим досудового розслідування воєнного, надзвичайного стану або у районі проведення антитерористичної операції». Після початку повномасштабного вторгнення у 2022 р. розділ IX¹ зазнав істотних змін. Зокрема, ст. 615 КПК України доповнено такими положеннями: у разі введення воєнного стану та якщо відсутня об'єктивна можливість виконання слідчим суддею повноважень, передбачених ст. 140 (привід), 163, 164 (розгляд клопотань про здійснення тимчасового доступу до речей і документів), 170 (накладення арешту на майно), 173 (вирішення питання про арешт майна), 206 (загальні обов'язки судді щодо захисту прав людини), 219 (строки досудового розслідування), 232–235, 245–248, 250 та 294 Кодексу, такі повноваження виконує керівник відповідного органу прокуратури за клопотанням прокурора або за клопотанням слідчого, погодженим із прокурором.

Додамо, що згідно з ч. 2 ст. 615 КПК України строк дії ухвали слідчого судді чи постанови керівника органу прокуратури може бути продовжений до 1 місяця керівником відповідного органу прокуратури за клопотанням прокурора або слідчого, погодженого з прокурором. Строк тримання під вартою може продовжуватися неодноразово в межах строку досудового розслідування.

У той же час ч. 6 ст. 615 Кодексу передбачає, що в разі закінчення строку дії ухвали суду про тримання під вартою та неможливості розгляду судом питання про продовження строку тримання під вартою в установленому Кодексом порядку обраний запобіжний захід у вигляді тримання під вартою вважається продовженим до вирішення відповідного питання судом, але не більше ніж на 2 місяці.

Аналіз вищевикладених положень КПК України дає підстави констатувати, що до повноважень керівника органу прокуратури віднесено розгляд питань щодо обмеження низки конституційних прав особи (право на володіння, користування та розпорядження своєю власністю (ст. 41 Конституції України), право на недоторканність житла (ст. 30 Конституції України), право на свободу й особисту недоторканність (ст. 29 Конституції України) тощо). Імовірно, що передача відповідних повноважень суб'єкту, який не є носієм судової влади, може бути розцінена як відступ України від своїх зобов'язань, передбачених ст. 15 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод.

У науковій спільноті таке істотне звуження судового контролю знало здебільшого негативної оцінки. Крім того, якість окремих положень ст. 615 КПК України видається незадовільною. Зокрема, внаслідок нечіткого формулювання «відсутня об'єктивна можливість виконання слідчим суддею повноважень» сформувався неоднакова

судова практика, адже законодавцем не визначено, хто і в який спосіб може визначити відсутність такої можливості.

У сенсі зазначеного ми погоджуємося з І. В. Гловюк, яка зазначає, що «оцінка можливості виконання повноважень слідчим суддею здійснюється не лише керівником органу прокуратури, а й самим слідчим суддею, й тлумачиться не у вузькому розумінні стосовно функціонування суду, а у розрізі можливості розглянути та вирішити клопотання з урахуванням нормативно встановлених умов його розгляду та вирішення. Це, як видається, цілком обґрунтовано потребами кримінальної юстиції в умовах воєнного стану»¹.

Крім того, не зовсім правильним виглядає передання до повноважень керівника органу прокуратури розгляду питань про продовження дії запобіжного заходу у вигляді тримання під вартою (ч. 2 ст. 615 КПК України) та автоматично продовження дії такого заходу (ч. 6 ст. 615). Адже видається, що таке нормативне врегулювання питання щодо продовження дії запобіжного заходу не відповідає ст. 29 Конституції України, яка гарантує право на свободу й особисту недоторканність, яке не підлягає обмеженню навіть в умовах дії воєнного стану. Крім того, існує рішення Конституційного Суду України від 23 листопада 2017 р. № 1-р/2017 про те, що «продовження дії заходів забезпечення кримінального провадження, а саме запобіжних заходів у виді домашнього арешту та тримання під вартою ... без перевірки судом обґрунтованості підстав для їх застосування» є неконституційним. А ще – таким, що обмежує права особи на свободу й особисту недоторканність. Додамо й те, що Європейський суд з прав людини у своїх рішеннях зазначав, що квазіавтоматичне продовження будь-якого строку тримання під вартою суперечить гарантіям, установленим у п. 3 ст. 5 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод².

Також Д. Г. Губницький звертає увагу на такі проблемні питання застосування ч. 6 ст. 615 КПК України: «у суддівській спільноті розділилися думки щодо кратності застосування “автоматичного” продовження строку тримання під вартою. Деякі судді вважають, що ця процедура є одноразовою і суд за будь-яких обставин повинен у наведений в нормі строк вирішити питання по суті. Інші судді вважають, що умови застосування ч. 6 ст. 615 КПК, на жаль, можуть мати місце після спливу двох місяців від “автоматичного” продовження строку тримання під вартою, а тому подальше таке продовження не виклю-

¹ Гловюк І. В. Деякі питання тлумачення неможливості реалізації слідчим суддею повноважень у період воєнного стану та її наслідків. URL: <https://www.hsa.org.ua/blog/deiaki-pitannia-tlumacennia-nemozlivosti-realizaciyi-slidcim-suddeiu-povnovazen-u-period-vojennoho-stanu-ta-yiyi-naslidkiv>.

² Славицька А. Коли кількість не означає якість: скільки ще змін витримає КПК? *Закон і Бізнес*. 19.07.2022. URL: <https://zib.com.ua/ua/152163.html>.

чене... Факт “автоматичного” продовження строку тримання під вартою не має гарантію апеляційного перегляду, якому підлягає виключно рішення судів першої інстанції, тож вирішення питання про продовження строку тримання під вартою в установленому КПК порядку повинно бути вирішено першочергово»¹.

Резюмуючи викладене зазначимо, що для надання оцінки таких «кризових» нормативних рішень з точки зору дотримання принципу верховенства права необхідним є окреме ґрунтовне дослідження. На сторінках цього підрозділу лише наведемо певні методологічні посили щодо допустимих обмежень державою прав особи при забезпеченні процедурних гарантій під час воєнного стану, а також щодо запобіжників необґрунтованого свавілля.

Воєнний стан як фактор, що знижує процедурні гарантії, є допустимим, втім лише у певних межах і неабстрактно. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод передбачає правомірну можливість держав за виняткових обставин відступати від передбачених у ній зобов'язань. До таких обставин відносяться війна чи інші суспільні небезпеки, що загрожують життю нації. Водночас заходи, прийняті у відповідь на війну або іншу суспільну небезпеку, повинні відповідати таким вимогам: бути виключно в межах, що вимагає гострота ситуації, та відповідати іншим міжнародним зобов'язанням держави.

Конвенція в свою чергу не дає визначення війни. Водночас суспільна небезпека, що загрожує життю нації в розумінні цієї статті, розглядається як виняткова кризова ситуація або надзвичайна ситуація, яка впливає на все населення і становить загрозу для звичайного життя громадян. Також необхідно зазначити, що кризова або надзвичайна ситуації повинні бути винятковими, а самі звичайні засоби, регламентовані Конвенцією, недостатніми для забезпечення здоров'я громадян, громадської безпеки і порядку. Отже, надзвичайна або кризова ситуації повинні бути справжніми або невідворотними. Водночас ч. 2 ст. 15 Конвенції забороняє будь-які відступи від ст. 2 «Право на життя», за винятком випадків, коли позбавлення життя зумовлене правомірними воєнними діями, а також від ст. 3 «Заборона катування», п. 1 ст. 4 «Заборона рабства і примусової праці» і ст. 7 «Ніякого покарання без закону»².

¹ Губницький Д. Нюанси нового законодавства щодо питання про продовження запобіжного заходу у вигляді тримання під вартою. *Судово-юридична газета*. 11.04.2022. URL: <https://sud.ua/uk/news/blog/234575-nyuansi-novogo-zakonodavstva-schodo-pitan-nya-pro-prodovzhennya-zapobizhnogo-zakhodu-u-viglyadi-trimannya-pid-vartoyu>.

² Філяніна Л. А. Практика Європейського суду з прав людини щодо виняткових обставин відступати від зобов'язань, передбачених Конвенцією. *Практика Європейського суду з прав людини як джерело національного права* : матеріали круглого

Хоча й п. 1 ст. 15 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод залишає національним органам влади широкі межі оцінки, застосування державою при надзвичайному стані заходів, що пов'язані з обмеженням прав і свобод людини в царині кримінального судочинства не може бути свавільним. У контексті обмеження процедурних прав важливими є напрацьовані Європейським судом з прав людини критерії щодо деталізації умови «вжиття заходів виключно в тих межах, яких вимагає гострота становища»¹.

Отже, з огляду на викладені положення та загальні засади кримінального провадження сформулюємо основні аксіологічні стандарти,

столу (м. Дніпро, 24 листоп. 2017 р.) / уклад.: А. М. Кучук, О. О. Орлова. Дніпро : Дніпропетр. держ. ун-т внутр. справ : Ліра ЛТД, 2017. С. 66.

Комітет з прав людини ООН у своєму Загальному коментарі №29 зазначив, що відповідно до ст. 4 Міжнародного пакту про громадянські і політичні права заборонено відступ від ряду прав, закріплених у Пакті, серед них, зокрема, релевантні до кримінальної процедури: право на життя (ст. 6); заборона катувань і жорстоких, нелюдських або таких, що принижують гідність, видів поводження чи покарання, а також медичних або наукових дослідів без отримання згоди (ст. 7); заборона рабства, роботи, торгівлі та тримання в підневільному стані (пп. 1 і 2 ст. 8), принцип законності у сфері кримінального законодавства: кримінальна відповідальність і покарання повинні визначатися ясними і чіткими положеннями тільки того законодавства, яке діяло і застосовувалося в момент вчинення діяння, за винятком випадків, коли прийняте пізніше законодавство встановило більш легке покарання (ст. 15) (Загальний коментар Комітету з прав людини №29 (2001), п. 7).

¹ Останні, зокрема, зводяться до розгляду Судом таких питань: чи було б звичайне законодавство достатнім, щоб упоратися із загрозою, що спричинена суспільною небезпекою; чи є заходи дійсною реакцією на надзвичайну ситуацію; чи були заходи використані з тією метою, для якої вони були санкціоновані; чи є відступ від зобов'язань обмеженим за сферою охоплення і причинами, наведеними в його обґрунтування; чи потреба у відступі від зобов'язань постійно переглядається; будь-яке послаблення запроваджених заходів; чи були передбачені гарантії проти зловживань; важливість права, яке опинилося під загрозою, і більш широка мета судового контролю над втручанням у таке право; чи був судовий контроль заходів практично можливим; пропорційність заходів, та чи передбачали вони будь-яку невинуватну дискримінацію; точки зору будь-яких національних судів, які розглядали питання: якщо найвищий національний суд Договірної Держави дійшов висновку, що заходи не були суворо необхідними, Суд може виправдано дійти протилежного висновку, лише якщо він упевниться в тому, що національний суд неправильно розтлумачив або неправильно застосував ст. 15 або практику Суду за цією статтею, або дійшов явно необґрунтованого висновку.

При цьому системне тлумачення статей Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, що стосуються релевантних до кримінальної процедури прав, свідчить про те, що відповідні їх обмеження мають запроваджуватися законом, бути необхідними, пропорційними та недискримінаційними; обмеження не повинні застосовуватися таким чином або такою мірою, що порушує саму суть права на справедливий суд. Варто акцентувати на вирішальній ролі забезпечення державою ефективного судового контролю в разі встановлення певних екстраординарних обмежень прав і свобод особи під час будь-якого надзвичайного стану. Як зазначає Управління Верховного комісара з прав людини, має існувати «цілеспрямований судовий нагляд за надзвичайними заходами або надзвичайним станом, аби забезпечити їхню відповідність обмеженням», передбаченим міжнародним правом.

які мають бути дотримані в царині кримінального провадження при унормуванні кримінальної процедури під час воєнного стану:

1) у контексті концепції верховенства права, що базується на повазі до визнаних міжнародних і конституційних прав людини, в умовах воєнного часу непорушними мають залишатися такі ключові для царини кримінального провадження права особи, як право на свободу й особисту недоторканність, право на ефективний правовий захист, право на розгляд справи незалежним і неупередженим судом, презумпція невинуватості, право заарештованих або затриманих осіб бути негайно переданими до (незалежного та неупередженого) судового органу для вирішення питання щодо законності затримання і видання розпорядження про звільнення в разі незаконного затримання / реалізації права на перегляд рішення про правомірність утримання під вартою; рівність перед законом, право особи на повагу до його гідності, право не свідчити щодо себе, членів сім'ї чи близьких родичів;

2) застосування в умовах воєнного стану екстрених заходів, що обмежують права людини й основні свободи, не може бути свавільним. Відповідні обмеження мають запроваджуватися законом, бути необхідними, пропорційними та недискримінаційними, їх застосування допускається лише в такій мірі, що не порушує саму суть права на справедливий суд;

3) вирішальна роль у забезпеченні правомірності застосування в разі встановлених під час будь-якого надзвичайного стану екстраординарних обмежень прав і законних інтересів учасників кримінального провадження належить ефективному контролю, який зазвичай має здійснюватись судовим органом, щонайменше як останньою інстанцією, оскільки судовий контроль надає найбільші гарантії незалежності, безсторонності та здійснення належного провадження забезпечення державою ефективного судового контролю;

4) у разі певного спрощення порядку прийняття та процесуального оформлення рішень, ухвалення яких у змозі обмежувати права й законні інтереси учасників провадження, обов'язковою компонентою відповідної належної правової процедури реалізації компетентною особою дискреційних повноважень, передбачених законом, зокрема, має бути прийняття обґрунтованого та вмотивованого рішення з наведенням у його змісті правових і фактичних підстав його прийняття та сукупності необхідних і достатніх аргументів, що висвітлюють правильність усіх висновків, відображених у змісті відповідного процесуального акта.

Визначені стандарти виступають, з одного боку, аксіологічними векторами нормоутворення в царині кримінального провадження під час воєнного стану, а з іншого боку, критеріями, під кутом зору яких

може бути надана оцінка нещодавнім змінам національної кримінальної процедури.

У продовження розгляду питання щодо зміни акцентів у формулі співвідношення публічного інтересу з процедурними гарантіями під час воєнного стану вважаємо доцільним звернути увагу на ще одне проблемне питання у правозастосовній практиці, а саме **використання військових трофеїв, що були визнані речовими доказами в кримінальному провадженні**.

Під час воєнних дій сили оборони та безпеки України захоплюють у ворога боєприпаси, зброю, військову техніку й інше військове майно (військові трофеї). Так само військові трофеї можуть вилучатися органами досудового розслідування під час проведення слідчих (розшукових) дій (здебільшого на деокупованих територіях). Такі трофеї, з одного боку, можуть бути доказами в кримінальному провадженні, а тому мають бути вжиті заходи щодо їх збирання та збереження, однак, з іншого боку, у випадку їх придатності, потрібні захисникам України для відбиття збройної агресії. Тому відповідно до Інструкції про порядок виконання норм міжнародного гуманітарного права у Збройних Силах України трофеї передаються для використання до військових частин. Таким чином, виникає колізія двох публічних інтересів щодо використання трофеїв: правосуддя і захисту держави від агресії.

Водночас КПК України не вирішує вказану колізію, оскільки не розрахований на подібну ситуацію та містить імперативні приписи щодо зберігання речових доказів протягом досудового розслідування і судового розгляду. Зважаючи на те, що військові трофеї – потенційні або реальні речові докази, передані захисникам України, можуть бути втрачені (знищені, пошкоджені, захоплені ворогом) під час воєнних дій, унеможлиблюються виконання вимоги безпосередності дослідження показань, речей і документів та дотримання вимоги ознайомлення сторони захисту з усіма доказами, зібраними на доведення винуватості особи, а отже, і стандартів справедливого судового розгляду, гарантованих ст. 6 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод.

Як зазначалося вище, відступ від окремих зобов'язань, узятих на себе державою, є допустимим. Водночас за будь-яких обставин такий відступ має бути унормований належним чином. Тож з огляду на орієнтири кримінального провадження на забезпечення належної правової процедури як на доктринальному, так і на законодавчому рівнях потребує розробки нормативна концепція поводження з військовими трофеями в кримінальному провадженні.

На додаток певні застереження викликає «воєнне» положення ч. 4 ст. 95 КПК України щодо внормування права суду покладати в осно-

ву своїх рішень позасудові показання (показання, надані слідчому, прокурору під час досудового розслідування). З огляду на шкідливість самого відступу від дотримання засади безпосередності дослідження доказів судом і загального характеру правила, яке може бути застосовано до всіх як виняткових, так і ординарних ситуацій, за справедливим зауваженням дослідників, доцільним є доповнення ч. 11 ст. 615 КПК України вказівкою на те, що в такому разі суд повинен оцінити об'єктивну неможливість безпосереднього отримання показань від таких осіб під час судового розгляду, а також у порядку, передбаченому ст. 225 КПК України. Крім того, убачається потреба в уточненні в ч. 4 ст. 95 КПК України про те, що рішення суду, в основу якого покладено посилення на показання, отримані в порядку, передбаченому ч. 11 ст. 615 Кодексу, повинне містити обґрунтування причин неможливості безпосереднього отримання показань від осіб у судовому засіданні¹.

Затребуваність потерпілоорієнтованого підходу при здійсненні кримінального провадження у справах про воєнні злочини

Станом на 30 жовтня 2022 р. кількість підтверджених жертв серед мирного населення від російської збройної агресії досягла 6 430 убитих і 9 865 поранених². Щодня на території України вчиняються сотні нових злочинів. З огляду на насильницький характер превалюючої кількості воєнних злочинів, наслідки яких є найбільш руйнівними для потерпілого, його родичів, у кримінальних провадженнях щодо воєнних та інших видів міжнародних злочинів на перший план виходить захист прав жертви злочину, максимальне попередження можливих негативних наслідків кримінальної процедури для такої особи³.

¹ Крицька І. О. Деякі особливості використання результатів допиту в умовах воєнного стану. *Кримінальний процес: сучасний вимір та перспективні тенденції* : IV Харків. кримінал. процесуал. полілог, присвяч. 100-річчю від дня народж. канд. юрид. наук, проф. С. А. Альперта, «Пів століття служіння науці та освіті» (м. Харків, 24 берез. 2023 р.) : зб. ст. / редкол.: О. В. Капліна, В. В. Вапнярчук, С. Б. Фомін. Харків : Право, 2023. С. 109.

² Спеціальна доповідь Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини щодо додержання прав осіб, які постраждали внаслідок збройної агресії Російської Федерації проти України. С. 48. URL: <https://ombudsman.gov.ua/storage/app/media/Доповіди/Доповідь.pdf>.

³ Як зазначив Генеральний прокурор, «країна-агресор широко використовує насильство проти мирного населення, зокрема сексуальне насильство, як знаряддя війни. Водночас формування доказової бази та переслідування таких злочинів у судах стало для нас одним із найбільших викликів. Потерпілі від злочинів сексуального насильства під час конфлікту часто відмовляються звертатися до правоохоронних органів. Вони пережили тяжку психологічну травму, тож більшість не хоче згадувати про ті страшні події. Ще одна причина мовчання – страх перед осудом з боку громади та родичів. На жаль, такі випадки не є рідкісними. До того ж хтось боїться повернення окупантів або хвилюється за безпеку рідних, які перебувають на окупованих територіях... Неможливо примусити людей свідчити, але потрібно створити такі умо-

Відповідно, у розслідуванні затребуваним є так званий *victimoriented approach* (підхід, орієнтований на потерпілого). Останній передбачає, що захист прав та інтересів особи, яка постраждала від вчинення злочину, має посідати пріоритетне місце під час здійснення кримінального провадження. Утім, на справедливу думку сучасних дослідників, національне законодавство хоча й містить широкий перелік прав потерпілого для активної участі в розслідуванні злочину та подальшому судовому процесі, проте більшість із них на практиці залишаються декларативними. При цьому система правосуддя інколи не тільки не відновлює порушені права, а й спричиняє повторне психологічне травмування – *вторинну віктимізацію*¹. Сама ж концепція захисту потерпілого від вторинної віктимізації невідома українському законодавству та практиці². Водночас у контексті євроінтеграції нашої держави однією з вимог до кримінального процесуального законодавства є його функціональна спроможність бути реальним процедурним механізмом попередження негативних наслідків кримінальної процедури для потерпілого³.

ви, які дозволяють гарантувати їхню безпеку та уникнути повторної травматизації» (Костін А. Захист, повага, справедливість. Нові підходи до розслідування воєнних злочинів, пов'язаних із сексуальним насильством. URL: <https://www.pravda.com.ua/columns/2022/10/13/7371795/>).

¹ Вторинна віктимізація – це віктимізація, яка виникає не як прямий результат кримінального правопорушення, а як результат реакції державних або приватних установ та інших осіб на жертву (п. 4 ст. 1 Рекомендації CM/Rec(2023)2 Комітету міністрів державам-членам про права, послуги та підтримку жертв злочинів від 15 березня 2023 р., яка замінює Рекомендацію Rec(2006)8 Комітету міністрів державам-членам щодо допомоги жертвам злочинів (Recommendation CM/Rec(2023)2 of the Committee of Ministers to member States on rights, services and support for victims of crime : Adopted by the Committee of Ministers on 15 March 2023 at the 1460th meeting of the Ministers' Deputies. URL: https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=0900001680aa8263&fbclid=IwAR2eBQNk1IN0BUVfH5qGRjYWncFuUM9ACqKQnGmDV9s5Vi_XQNpRy88sXCw)).

Іншими словами, вторинна віктимізація – це переживання та психологічний дискомфорт потерпілого, викликані у зв'язку з процесом кримінального провадження. Прикладами вторинної віктимізації є надмірна кількість допитів щодо злочину, які змушують неодноразово переживати в пам'яті ті самі події, неделікатний допит потерпілого щодо інтимних подробиць, вимушене спілкування та зустрічі з обвинуваченим тощо (Права потерпілих від насильницьких злочинів в Україні: міжнародні стандарти та національні практики / Орлеан А., Павлюковець Т., Крапивін Є., Лютюк Д., Човган В. ; за ред. В. Човгана. Київ : АртЕк, 2020. С. 4).

² Права потерпілих від насильницьких злочинів в Україні: міжнародні стандарти та національні практики / Орлеан А., Павлюковець Т., Крапивін Є., Лютюк Д., Човган В. ; за ред. В. Човгана. Київ : АртЕк, 2020. С. 4.

³ Єдність судової практики у вимірі стандартів якості кримінального процесуального законодавства України : монографія / за заг. ред. О. Г. Шило ; Нац. акад. прав. наук України, НДІ вивч. проблем злочинності ім. акад. В. В. Сташиса. Харків : Право, 2022. 352 с.

Залежно від тієї чи іншої моделі нормативного регулювання статусу потерпілого в національному законодавстві визначається обсяг стандартів попередження вторинної віктимізації. При цьому незалежно від особливостей національної правової системи внутрішнє законодавство має містити мінімальний набір положень, передбачених Директивою Європейського Союзу про потерпілих¹.

На наш погляд, до системи положень, які складають *сутнісний зміст стандарту попередження вторинної віктимізації потерпілого*, варто включати такі елементи: відшкодування державою потерпілому шкоди, завданої кримінальним правопорушенням; забезпечення доступу потерпілого до правосуддя та застосування до нього необтяжливої кримінальної процедури; забезпечення потерпілому можливості брати активну участь у кримінальному провадженні; надання потерпілому правової, психологічної, медичної та соціальної допомоги; гарантування потерпілому й членам його родини права на безпеку; наявність системи додаткових гарантій захисту прав та інтересів вразливих потерпілих. Кожен із виділених елементів системи положень, що складають сутність указанного стандарту, потребує окремого поглибленого розгляду в контексті формулювання відповідних деталізуючих їх показників (конкретних прав потерпілого й корелюючих із ними повноважень осіб, що здійснюють кримінальне провадження).

Не вдаючись до критичної оцінки відповідності національного законодавства вказаному стандарту, наголосимо на тому, що навіть за відсутності конкретних нормативних механізмів у процесі розслідування воєнних злочинів стороною обвинувачення мають дотримуватися релевантні положення міжнародних правових актів у царині фізичного та психологічного захисту потерпілих, щоб «розслідування

¹ Див.: Директива Європейського Парламенту та Ради Європейського Союзу № 2012/29/EU від 25 жовтня 2012 р., яка встановлює мінімальні стандарти прав, підтримки і захисту потерпілих від злочину і замінює Рамкове рішення Ради Європейського Союзу 2001/220/JHA (Directive 2012/29/EU of the European Parliament and of the Council of 25 October 2012 establishing minimum standards on the rights, support and protection of victims of crime, and replacing Council Framework Decision 2001/220/JHA. OJ L 315. 14.11.2012. P. 57–73. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/?uri=CELEX%3A32012L0029>).

Мова, зокрема, йде про доступ потерпілого до правосуддя, який у кримінальному провадженні, на відміну від інших видів судочинства, забезпечується не лише процедурами судового провадження, а й, перш за все, під час досудового розслідування, що зумовлює особливе значення передбаченого законодавством порядку подання заяви про кримінальне правопорушення та початку досудового розслідування, подальшої взаємодії потерпілого з органами досудового розслідування, строків досудового провадження, механізмів оперативного судового контролю за дотриманням прав і законних інтересів потерпілого, необхідного інформаційного забезпечення потерпілого, надання йому правової допомоги, попередження надмірного контакту потерпілого й членів його родини з підозрюваним, обвинуваченим, установлення спеціальних гарантій для вразливих потерпілих.

випадків катувань, жорстокого поводження, позасудових страт та вбивств, пов'язаних із конфліктом, ґрунтувалось на міжнародних стандартах та практиках (наприклад, відповідно до Стамбульського та Міннесотського протоколу)»¹.

У цьому сенсі на позитивну оцінку заслуговує нещодавно розроблений Офісом Генерального прокурора спільно з національними та міжнародними експертами у сфері міжнародного гуманітарного права документ програмно-ідеологічного характеру – «Стратегія забезпечення підходу, орієнтованого на постраждалих та свідків, для ведення справ щодо сексуального насильства, пов'язаного з конфліктом»².

Дотичними до умов сьогодення та такими, що підлягають безпосередньому дотриманню у практиці органів досудового розслідування, є стандарти, що стосуються проведення опитувань потерпілих від злочинів, учинених під час збройного конфлікту, зазначені у вже згаданому Міннесотському протоколі. До них, зокрема належать вимоги: недопустимості повторного психологічного травмування особи; високі етичні стандарти особи, яка проводить опитування; забезпечення безпеки опитуваного; програма захисту свідків (якщо є потреба); запис опитувань (письмова форма або аудіо- чи відеофіксування; при обранні враховується думка опитуваного щодо конфіденційності та безпеки

¹ Порушення прав людини та міжнародного гуманітарного права в контексті подій під Іловайськом в серпні 2014 року / Упр. Верхов. комісара ООН з прав людини. URL: https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Countries/UA/ReportOnIlovaisk_UA.pdf.

² До задекларованих напрямів Стратегії визначено, зокрема, надання комплексної допомоги постраждалим від воєнних злочинів, злочинів сексуального насильства, пов'язаного з конфліктом (психологічна, медична, юридична допомога постраждалим, забезпечення конфіденційності та безпеки (охорона, зміна місця проживання тощо) і, нарешті, встановлення справедливості); принцип, якого слід дотримуватись на всіх етапах розслідування, – у злочині, пов'язаному із сексуальним насильством, винен лише злочинець і ніколи – постраждалий/а; запровадження в національне законодавство найкращих практик і світових стандартів переслідування за воєнні злочини сексуального характеру щодо захисту приватного життя, закритих судових засідань, запобігання контакту з правопорушником, можливості допиту потерпілих і свідків особою тієї ж статі, запровадження офіційної ролі особи, яка забезпечує захист і підтримку потерпілих і свідків, обмеження допустимої кількості допитів та ін.); зміну робочих процесів, не очікуючи на зміни законодавства. Так, на реалізацію останньої стратегії за прикладом, наведеним Офісом Генерального прокурора, стороною обвинувачення в ході досудового розслідування в одному з кримінальних проваджень, пов'язаному із вчиненням військовослужбовцем РФ акту сексуального насильства проти цивільної, враховуючи знання міжнародних експертів, змінено підходи як до проведення безпосередньо слідчих дій, так і до складання самого тексту повідомлення про підозру, яке слугуватиме відповідним новим стандартом. Зокрема, у тексті були змінені анкетні дані постраждалої особи, знеособлені анкетні дані членів її сім'ї, щоб не допустити розголошення їхніх даних і уникнути загрози їхньому життю та здоров'ю (Костін А. Захист, повага, справедливість. Нові підходи до розслідування воєнних злочинів, пов'язаних із сексуальним насильством. URL: <https://www.ppravda.com.ua/columns/2022/10/13/7371795/>).

й обстановка опитування). Детальні керівні принципи опитувань розкривають підготовку, початок опитування, встановлення фактів, завершення опитування, роль усних перекладачів і запис опитування¹.

Цінними у взаємодії з потерпілими під час розслідування воєнних злочинів є дороговкази, сформульовані у нещодавно прийнятій Комітетом міністрів Рекомендації CM/Rec(2023)2 державам-членам про права, послуги та підтримку жертв злочинів від 15 березня 2023 р., яка замінює Рекомендацію Rec(2006)8 Комітету міністрів державам-членам щодо допомоги жертвам злочинів². Цей документ не є обов'язковим для України, але потребує втілення в нашій державі з точки зору євроінтеграційних процесів. Зокрема, Комітет міністрів закликає держави вдосконалювати та використовувати можливості цифрових технологій, щоб забезпечити достатній доступ до правосуддя та підтримки.

Основною ідеологічною засадою в практиці розслідування воєнних злочинів має бути «чутливість» до потерпілих, що ґрунтується на вимозі «не нашкодь». Невипадково однією з головних рекомендацій закордонних дослідників, заснованих на приматі інтересів потерпілих від тяжких порушень прав людини та міжнародних злочинів, є забезпечення необхідної спеціальної підготовки для опитування вразливих потерпілих як-от постраждалі від сексуального насильства або діти. Перед бесідою з потерпілим завжди слід звіритись із основними передовими практиками. Наприклад, Кодекс Мурад і Міжнародний протокол з документування та розслідування сексуального насильства під час конфлікту є *вказівками з дотримання принципу «не нашкодь»* під час взаємодії з потерпілими від сексуального насильства³.

¹ Цит. за: Гловюк І. В. Урахування стандартів Міннесотського протоколу при розслідуванні воєнних злочинів та злочинів проти людяності. *Кримінально-правові, кримінологічні, кримінальні процесуальні та криміналістичні проблеми протидії злочинності в умовах воєнного стану* : матеріали Всеукр. наук.-практ. конф., 20 квіт. 2022 р. : електрон. вид. / упоряд.: Є. Письменський ; Нац. акад. внутр. справ ; Львів. держ. ун-т внутр. справ ; Дніпропетр. держ. ун-т внутр. справ ; Луган. держ. ун-т внутр. справ ім. Е. О. Дідоренка. Київ ; Львів ; Дніпро, 2022. С. 67.

² Recommendation CM/Rec(2023)2 of the Committee of Ministers to member States on rights, services and support for victims of crime : Adopted by the Committee of Ministers on 15 March 2023 at the 1460th meeting of the Ministers' Deputies. URL: https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=0900001680aa8263&fbclid=IwAR2eBQNk1IN0BUVfH5qGRjYWncFuUM9ACqKQnGmDV9s5Vi_XQNpRy88sXCw.

³ Busol K., Hamilton R. Перехідне правосуддя в Україні: рекомендації для поліцейкерів / пер. К. Бакай. URL: <https://www.justsecurity.org/81740/transitional-justice-in-ukraine-guidance-to-policymakers-ua/>.

На реалізацію принципу «не нашкодь» затребуваним є індивідуальний підхід до оцінки потреб і вразливості жертви (ст. 4 Рекомендації CM/Rec(2023)2). Такий підхід є застосовним починаючи з першого моменту, коли потерпілий вступає в контакт з органами досудового розслідування відповідно до національних процедур. Індивідуальна оцінка повинна, зокрема, враховувати: а) особисті характеристики по-

Звичайно, наведені та інші стандарти вимагають ґрунтовного аналізу з точки зору шляхів їх імплементації в національне законодавство, що вже складає напрям окремого дослідження. Викладеним же ми звернули увагу на необхідність і можливість оперативного впровадження у практиці розслідування воєнних злочинів *потерпілоорієнтованого* підходу, заснованого на максимальному забезпеченні прав особи, потерпілої від воєнних злочинів, та вжиття необхідних заходів для попередження фізичних і психологічних страждань такої особи від можливих негативних наслідків кримінальної процедури. Адже лише такий підхід є релевантним у контексті сучасного розуміння стандартів ефективності досудового розслідування, адаптованих до умов проведення розслідування під час збройного конфлікту.

Підсумовуючи, зазначимо, що специфіка воєнних злочинів, об'єктивна «неозброєність» національного кримінального процесуального законодавства екстраординарними нормативними механізмами знайшли відклик у законодавця, який зробив низку важливих і нагальних нормативних рішень. Однак завдання оперативного розкриття всіх воєнних злочинів, учинених на території України, ставить перед правовою спільнотою та нормотворцем сукупність інших «невирішених» проблемних питань щодо врегулювання як екстраординарної, так і ординарної кримінальної процедури. Позначене вимагає зваженого підходу, скоординованості та системності у внесенні змін до КПК України, дотримання основних аксіологічних стандартів, що базуються на верховенстві права, зокрема правової визначеності, справедливості, пропорційності при вноормуванні будь-яких обмежень прав і свобод людини в кримінальному провадженні під час воєнного стану.

Зважаючи на насильницький характер більшості воєнних злочинів, у розслідуванні затребуваним є так званий *victimoriented approach* (підхід, орієнтований на потерпілого), відповідно до якого захист прав та інтересів особи, яка постраждала від вчинення злочину, має посідати пріоритетне місце під час здійснення кримінального провадження. Навіть за відсутності конкретних нормативних механізмів у процесі розслідування стороною обвинувачення мають дотримуватися

терпілого; б) вид або характер злочину; с) обставини злочину (п. 2 ст. 4). Якщо елементи, які складають основу індивідуальної оцінки, суттєво змінюються, держави-члени повинні забезпечити її оновлення протягом усього кримінального провадження (п. 4). Якщо залучена жертва, яка не може або меншою мірою здатна розуміти та брати ефективну участь у кримінальному провадженні через вік, психічний або фізичний стан або обмеження, слід належним чином враховувати вразливість цієї особи та необхідно вжити конкретні заходи для посилення доступу цієї особи до процесуальних прав і ефективного їх використання (п. 5). Індивідуальну оцінку слід принаймні проводити в кримінальному судочинстві та стосовно потреб потерпілих у захисті, але держави-члени заохочуються до розслідування та застосування подібної стратегії до інших процесуальних потреб та інших судових проваджень, а також у програми підтримки та відновного правосуддя (п. 6).

релевантні положення міжнародних правових актів у царині фізичного та психологічного захисту потерпілих. Основною ідеологічною засадою в практиці розслідування воєнних злочинів має бути «чутливість» до потерпілих, що ґрунтується на вимозі «не нашкодь».

На завершення цього підрозділу наведемо посил Верховної комісарки ООН з прав людини, адресований нашій державі: «Україна повинна забезпечити неупереджене й ефективне розслідування та судове переслідування звинувачень у ймовірних злочинах української сторони у 2014–2021 рр. та після вторгнення 2022 р. ... за наявною інформацією, більшість злочинів вчиняє росія. Тим не менш, будь-які звинувачення у ймовірній неправомірній поведінці України повинні отримати належну увагу в праві, політиці та стратегічних комунікаціях щодо перехідного правосуддя. Такий підхід підтвердить центральне значення інтересів потерпілих у всіх процесах правосуддя, сприятиме побудові інклюзивного й детального наративу про збройний конфлікт і продемонструє дотримання Україною принципу верховенства права»¹.

4.2.2. ФІКСАЦІЯ ДОКАЗІВ ВЧИНЕННЯ ВОЄННИХ ЗЛОЧИНІВ

Російська федерація веде проти України повномасштабну війну, яка змусила більше ніж третину українців покинути свої домівки (майже 14 млн українців за перші 100 днів війни), а в багатьох забрала й життя. За даними Управління Верховного комісара ООН у справах біженців встановлено, що в Європі перебувало 7,6 млн українських біженців, 4,2 млн зареєструвалися та попросили прихисток і допомогу².

Способами ведення росіянами цієї війни є цілеспрямований терор в усіх українських регіонах, масові вбивства та катування, викрадення людей і зґвалтування, примусова депортація цивільного населення, знищення цивільної інфраструктури Маріуполя, Харкова, Чернігова, Кременчука, Херсона, Миколаєва, Нікополя, Львова, інших населених пунктів, звірства в Ірпені, Бучі, Гостомелі, Бородянці, Ізюмі, Куп'янську, окупація окремих регіонів країни, що дозволяє ставити питання про геноцид українського народу.

За статистичними даними Офісу Генерального прокурора, станом на 2 квітня 2023 р. в Україні було зареєстровано 77 900 злочинів агресії та воєнних злочинів, 16 934 злочини проти національної без-

¹ Ukraine: Update to the Human Rights Council Special Session. 12 May 2022. URL: <https://www.ohchr.org/en/statements-and-speeches/2022/05/ukraine-update-human-rights-council-special-session>.

² The UN Refugee Agency. Україна : вебсайт. URL: <https://www.unhcr.org/ua/contact-us-ua>.

пеки. За даними ювенальних прокурорів, 1 411 дітей постраждали в Україні внаслідок повномасштабної збройної агресії рф. При цьому 467 дітей загинули та понад 944 отримали поранення різного ступеня тяжкості¹. За різними оцінками, під час війни росія могла депортувати від 260 до 700 тис. українських дітей².

За даними Офісу Генерального прокурора, за рік повномасштабної війни росія цілеспрямованими атаками зруйнувала або пошкодила понад 81 тис. цивільних об'єктів: понад 62 тис. житлових будинків, понад 450 медичних закладів³. Через масовані бомбардування та обстріли збройними силами рф пошкоджено 3 126 закладів освіти, 438 із них зруйновано повністю⁴. Росія у XXI столітті руйнує критичну інфраструктуру, вбиває цивільне населення, депортує дітей, викрадає зерно, блокує українські порти, намагається вчинити світову продовольчу кризу.

Російські окупаційні війська лише впродовж тижня (з 27 жовтня по 3 листопада 2022 р.) запустили 68 ракет і застосували 30 дронів-камікадзе по об'єктах на території України. Масовані ракетні удари по енергетичних об'єктах України відбулися 15 листопада, коли було випущено понад 90 ракет і 10 дронів-камікадзе і через це близько 20 млн людей залишилися без енергопостачання.

Проведення розслідування воєнних злочинів під час війни є складним завданням. Це пов'язано з небезпеками проведення слідчих (розшукових) дій, необхідністю отримання інформації з окупованих територій, наявністю дезінформації та протидії з боку країни-агресора.

На сьогодні правоохоронні органи України, які здійснюють досудове розслідування злочинів, учинених під час російської агресії проти України, працюють у складних умовах зростаючої кількості звірств армії агресора, здійснення бойових дій, відсутності безпечних умов фіксації та збирання доказової інформації (яка може бути втрачена, якщо не здійснити необхідні слідчі (розшукові) дії). Проблемою постає необхідність залучення технічної, експертної та спеціальної допомоги на місцях вчинення злочину, створення кваліфікованих слідчих груп. Окрім того, як справедливо вказують І. В. Гловюк і Г. К. Тете-

¹ Офіс Генерального прокурора : вебсайт. URL: <https://www.gp.gov.ua> ; Офіс Генерального прокурора. *Facebook*. URL: <https://m.facebook.com/1000064585280174>.

² Див.: В росію могли депортувати до 700 тис. українських дітей. URL: <https://www.ukrinform.ua/amp/rubic-society/3653634-v-rosiu-mogli-deportuvati-do-700-tisac-ukrainskih-ditej-ekspert.html>.

³ В Україні вже зафіксували понад 71 тисячу воєнних злочинів РФ. URL: <https://www.ukrinform.ua/amp/rubic-society/3682265-v-ukraine-vze-zafiksuvali-ponad-71-tisacu-voennih-zlociniv-rf.html>.

⁴ Офіс Генерального прокурора. *Facebook*. URL: <https://m.facebook.com/1000064585280174>.

рятник, «специфіка методології розслідування воєнних злочинів, які вчиняються в умовах збройного конфлікту, полягає у застосуванні колективного (бригадного) методу розслідування, розслідування по “гарячих слідах” та спеціальних порядках слідчих (розшукових) дій в умовах збройного конфлікту»¹.

Перед системою органів досудового розслідування постають нові виклики, пов’язані з необхідністю «якісного документування, збирання доказової бази масових кримінальних порушень міжнародного гуманітарного права, багато з яких доводиться розслідувати вперше в умовах відсутності напрацьованих спеціалізованих методик»². У спеціальних джерелах наголошується, що розслідування воєнних злочинів для правоохоронців – це абсолютно новий напрям роботи, адже більшість ніколи не розслідували такі злочини... Матеріали, які отримані правоохоронцями, у майбутньому також можуть бути використані як у національних, так і в міжнародних судах для притягнення високопосадовців РФ до відповідальності за вчинені злочини³.

Заслуговує на увагу підхід окремих науковців, які відстоюють позицію щодо необхідності «стандартизації розслідування воєнних злочинів», яка має допомогти «уніфікувати процес підготовки персоналу, алгоритмізувати роботу на місці події, взаємодію між різними підрозділами, експертними установами, забезпечити якісне документування фактів, проведення процесуальних дій»⁴.

Будь-яке розслідування злочинів або судовий розгляд – «боротьба за інформацію». Розслідування повинне точно встановлювати обставини кримінального провадження, адекватно відобразити події кримінального правопорушення, ситуації, осіб, винних у його вчиненні⁵.

Докази необхідно розглядати як будь-які фактичні дані, отримані в процесуальному порядку, на підставі яких органи досудового розслідування та суд встановлюють наявність чи відсутність фактів і обставин, що мають значення для кримінального провадження та під-

¹ Гловюк І. В., Тетерятник Г. К. Контекстуальні елементи у провадженнях щодо воєнних злочинів: предмет доказування *sui generis*. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2022. №6. С. 397. DOI: <https://doi.org/10.32782/2524-0374/2022-6/87>.

² Дуфенюк О. М. Розслідування воєнних злочинів: логістичні, криміналістичні та судово-медичні питання. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2022. №4. С. 369. DOI: <https://doi.org/10.32782/2524-0374/2022-4/88>.

³ Баладига С. П. Проблеми розслідування воєнних злочинів на території України та притягнення до відповідальності осіб за їх вчинення. *Нове українське право*. 2022. Вип. 5. С. 54.

⁴ Дуфенюк О. Розслідування воєнних злочинів в Україні: виклики, стандарти, інновації. *Baltic Journal of Legal and Social Sciences*. 2022. №1. С. 51.

⁵ Докази та доказування у кримінальному провадженні : навч. посіб. / Р. І. Благута, Ю. В. Гуцуляк, О. М. Дуфенюк та ін. Львів : ЛьвДУВС, 2018. С. 16.

лягають доказуванню (*evidence*)¹. Доказ у доказуванні є одним зі структурних елементів (засобом доказування), яким оперують під час здійснення досудового розслідування і судового розгляду кримінального провадження².

У юридичній доктрині існують різні підходи до розуміння доказів. Докази розглядають як «факти реальної дійсності», «будь-які фактичні дані, що мають значення для кримінального провадження», «відповідний носій (джерело) відомостей про них», «процесуальну процедуру та форму (спосіб) її закріплення в матеріалах кримінального провадження». У ст. 84 КПК України визначено поняття доказів: доказами в кримінальному провадженні є фактичні дані, на підставі яких слідчий, прокурор, слідчий суддя і суд встановлюють наявність чи відсутність фактів та обставин, що мають значення для кримінального провадження та підлягають доказуванню. Недостатність інформації (відсутність доказів або їх хибність) ускладнює процес установлення факту вчиненого кримінального правопорушення, винуватих осіб, мотивів цього діяння тощо.

Фіксація (закріплення) доказів – це важливий елемент процесу їх збирання. Фіксація доказів розглядається як процесуальне оформлення цих доказів у протоколах (ст. 104 КПК України) і додатках до протоколів (ст. 105 КПК України)³. В. Г. Гончаренко зазначає, що процесуальне закріплення виявлених і одержаних фактичних даних є абсолютно необхідним актом будь-якої процесуальної дії із збирання доказів, без якого з пізнаних фактичних даних неможливо сформуванню судовий доказ⁴. О. В. Рибалка підкреслює, що фінальним елементом формування доказів є їх фіксація. Саме із цього моменту відбувається об'єктивізація сприйнятих суб'єктом доказування даних, вони закріплюються за допомогою передбачених законом засобів фіксації⁵.

У криміналістичному аспекті фіксація доказів являє собою систему дій із відображення доказів та умов, засобів і способів їх виявлення та процесуального оформлення⁶. Фіксація доказової інформації перед-

¹ Шепітько В., Шепітько М. Кримінальне право, криміналістика та судові науки: енциклопедія. Харків : Право, 2021. С. 151, 152.

² Погорецький М. Теорія кримінального процесуального доказування: проблемні питання. *Право України*. 2014. №10. С. 14.

³ Докази та доказування у кримінальному провадженні : навч. посіб. / Р. І. Благута, Ю. В. Гуцуляк, О. М. Дуфенюк та ін. Львів : ЛьвДУВС, 2018. С. 82.

⁴ Гончаренко В. Г. Доказування в кримінальному провадженні : наук.-практ. посіб. Київ : Прецедент, 2014. С. 25.

⁵ Рибалка О. Теоретичні засади доказування в кримінальному процесі. *Підприємництво, господарство і право*. 2020. №8. С. 283.

⁶ Ковальчук С. О. Структура та зміст збирання доказів як етап їх формування під час кримінального процесуального доказування. *Південноукраїнський правничий часопис*. 2018. № 4, ч. 2. С. 105.

бачає використання сучасних криміналістичних знань і належних техніко-криміналістичних засобів (цифрової фото-, відеотехніки, систем відеоконтролю, систем оптичної візуалізації, 3D-сканерів, БПЛА (дронів, квадрокоптерів, мультикоптерів), мобільних ДНК-лабораторій тощо).

Застосування криміналістичних засобів, прийомів і методів є відповіддю на злочинну діяльність. Завданням криміналістики є розроблення та застосування таких засобів, що дозволяють належним чином збирати, досліджувати й використовувати доказову інформацію. До предмета криміналістики традиційно віднесено закономірності, які пов'язані з процесами доказування (збиранням, дослідженням, оцінкою та використанням доказів). Не випадково, що свого часу криміналістику розглядали як науку про судові докази або науку доказового права (С. М. Потапов)¹.

У криміналістиці існує аксіома, яка свого часу була запропонована доктором Едмондом Локаром (принцип Локара), – «кожний контакт – залишає слід». У цьому сенсі будь-яке кримінальне правопорушення завжди залишає сліди (матеріально фіксовані, ідеальні, віртуальні або електронні).

Офіс Генерального прокурора (Україна), 13 країн – членів ЄС та Офіс прокурора Міжнародного кримінального суду відкрили розслідування вчинених в Україні воєнних злочинів і злочинів проти людяності. При цьому Офіс Генерального прокурора запропонував спеціальну домашню сторінку з проханням до громадян реєструвати і документувати такі злочини. Спеціальна слідча група ЄС була створена разом із Польщею, Литвою та Україною за підтримки Євроюсту та Європолу. Євроюст і Міжнародний кримінальний суд домовилися 25 квітня 2022 р. про об'єднання зусиль і про участь Суду в спільній слідчій групі. Членами спільної слідчої групи також стали Естонія, Латвія, Словаччина² й Румунія³. Чеський уряд схвалив направлення місії у складі до 15 співробітників Військової служби правопорядку для допомоги в розслідуванні воєнних злочинів в Україні. Чеська місія буде входити до складу слідчої групи Міжнародного кримінального суду й залучатись на періодичній основі⁴. Важливим є те, що спільні

¹ Див.: *Енциклопедія криміналістики в лицах* / под ред. В. Ю. Шепитько. Харків : Апостиль, 2014. С. 278, 279.

² російські воєнні злочини в Україні: ЄС підтримує розслідування Міжнародного кримінального суду, надаючи 7,25 мільйонів євро : Press release. *European Commission* : An official EU website. URL: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/uk/IP_22_3543.

³ Румунія приєдналась до спільної групи слідчих, що розслідують воєнні злочини в Україні. *Європейська правда*. 13 жовт. 2022 р. URL: <https://www.eurointegration.com.ua/news/2022/10/13/7148638/>.

⁴ Уряд Чехії схвалив направлення місії для розслідування воєнних злочинів в Україні. *Європейська правда*. 8 берез. 2023 р. URL: <https://www.eurointegration.com.ua/news/2023/03/8/7157622/>.

слідчі групи (task forces) мають створюватися для збирання (фіксації) доказів про вчинені злочини з боку рф, які будуть передаватися до Міжнародного кримінального суду.

Офіс Генерального прокурора разом з українськими та міжнародними партнерами створив спеціальний ресурс *Warcrimes* із метою документування воєнних злочинів і злочинів проти людяності, вчинених під час повномасштабної війни в Україні. Задokumentовані докази будуть використані для кримінального переслідування осіб, причетних до злочинів, відповідно до українського законодавства, а також у Міжнародному кримінальному суді та в спеціальному трибуналі після його створення¹. На сайті Офісу Генерального прокурора запропоновано алгоритм дій для потерпілих та свідків щодо фіксації воєнних злочинів із можливістю надіслати відео- та фотоматеріали, які підтверджують вчинення злочинів.

Важливу роль у збиранні даних про факти вчинення злочину агресії, злочину геноциду, злочинів проти людяності, воєнних злочинів мають здійснювати не лише органи правопорядку, а й неурядові, громадські організації. Суттєвою може бути допомога таких організацій у документуванні (фіксації) воєнних злочинів. Ця допомога може стати критично важливою не лише для початку досудового розслідування в Україні, а й для надання необхідних показань (даних) для роботи міжнародних судів (перш за все Міжнародного кримінального суду). Прикладом такої діяльності є коаліція «Україна. 5 ранку», яку утворили 16 українських правозахисних організації саме для фіксації воєнних злочинів, злочинів проти людяності, інших грубих порушень прав людини. Аналогічні функції для фіксації за кордоном воєнних злочинів, вчинених в Україні (інформація, яка приймається від біженців і тимчасово переміщених осіб), взяв на себе проєкт «Соняшники»².

Фіксація інформації, яка здійснюється правоохоронними органами та громадськими організаціями за кордоном, є важливою та необхідною, однак також може нести небезпеку навіювання інформації, якої не було, переконання осіб, які звернулися до них, щодо безперспективності офіційних процедур. Слід констатувати, що на сьогодні правоохоронні органи знаходяться лише на початкових стадіях збирання такої інформації, однак можливість правильної інтерпретації та кваліфікації вчиненого буде залежати від її належного опрацювання.

Очевидно, що збирання, фіксування, класифікації та, як наслідок, правова оцінка доказової інформації потребують її особливий захист на різних стадіях. Так, збирання доказової інформації має апріорне

¹ *Warcrimes* : вебсайт / Офіс Ген. прокурора. URL: <https://warcrimes.gov.ua>.

² Шепітько М. В. Про роль неурядових організацій в протидії кримінальним правопорушенням в умовах війни. *Українська кримінальна юстиція в умовах війни* : матеріали VIII (XXI) Львів. форуму кримін. юстиції (Львів, 9 черв. 2022 р.). Львів : ЛьвДУВС, 2022. С. 259.

ускладнення від проблеми залучення великої кількості правоохоронців із різним рівнем знань, різними цілями (включаючи можливу протидію і навіть бажання її знищити) та мовою спілкування. Велика кількість проблем, які можуть бути наслідком втрати інформацією статусу доказу, пов'язуються із втратою носіїв інформації (велика кількість біженців, переміщених осіб, втрата серверів через хакерські атаки тощо).

Постає питання про необхідність розроблення певних алгоритмів, правил, опитувальників щодо збирання, документування та фіксації доказової інформації. Для фіксації інформації про воєнні злочини громадськими організаціями були розроблені спеціальні анкети та пам'ятки. Зокрема, Центром прав людини ZMINA, Українською Гельсінською спілкою з прав людини, Truth Hounds, Ukrainian Legal Advisory Group була запропонована «Пам'ятка щодо фіксації доказів злочинів проти цивільного населення»¹.

Можливо говорити й про необхідність розроблення криміналістичних методик розслідування міжнародних злочинів, формування системи наукових положень і рекомендацій щодо організації та здійснення розслідування та запобігання окремим видам злочинів (розроблення типових систем (алгоритмів) дій уповноважених осіб). На прохання адвокатської спільноти у травні 2022 р. представниками кафедри криміналістики Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого для фіксації воєнних злочинів під час російсько-української війни були розроблені та запропоновані до застосування рекомендації з фотофіксації пошкодженого (знищеного) майна громадян України внаслідок військової російської агресії (алгоритм дій при фотофіксації пошкодженої (знищеної) багатоповерхівки).

Необхідність фіксації доказової інформації в сучасних умовах призвела до формування нових напрямів у криміналістиці – цифрової криміналістики, ядерної криміналістики, аерокосмічної криміналістики, геномної криміналістики та ін.

У процесі доказування важливого значення набуває можливість застосування фіксації інформації новітніми технічними засобами (особливо масштабів руйнувань під час російсько-української війни, пошкоджених будинків, знищеної цивільної інфраструктури, жертв серед населення).

На сьогодні в Україні інтенсивно впроваджуються цифрові засоби, серед яких визначаються безпілотні літальні апарати (БпЛА)². БпЛА –

¹ Див.: URL: <https://zmina.info/articles/pamyatka-fiksacziyi-dokaziv-zlochyniv-protu-czyvilnogo-naselennya/>.

² Перлін С. І., Лозова С. М. Деякі напрями використання безпілотних літальних апаратів у слідчій та експертній практиці. *Вісник ЛДУВС ім. Е. О. Дідоренка*. 2020. Вип. 1 (89). С. 269–279.

це повітряне судно, керування польотом якого і контроль за яким здійснюється дистанційно за допомогою пункту дистанційного пілотування, що розташований поза повітряним судном, або повітряне судно, що здійснює політ автономно за відповідною програмою¹. Унікальний досвід використання безпілотників здобутий Збройними Силами України під час відсічі збройної агресії російської федерації². Застосування квадрокоптерів дозволяє фіксувати наслідки вчинених воєнних та інших злочинів під час війни проти України. Зокрема, у Харкові військові разом із правоохоронними органами фіксують масштаби руйнувань Північної Салтівки (найбільший із постраждалих районів)³.

У сучасних умовах російської агресії та створення небезпеки поруч із атомними електростанціями в Україні (Чорнобильською, Запорізькою, Хмельницькою, Рівненською та іншими АЕС), іншими небезпечними (спеціальними) об'єктами⁴, а також погрозами застосувати тактичну ядерну зброю важливого значення набуває звернення до положень ядерної криміналістики (nuclear forensics) – нового напрямку криміналістики та судової експертизи. Зокрема, ядерна криміналістика полягає в дослідженні ядерних та інших радіоактивних матеріалів щодо пошуку доказів їх походження, а також місця та шляхів їх незаконного обігу та збагачення, встановлення слабких місць забезпечення безпеки таких матеріалів⁵. Встановлення (фіксація) фактів ядерного тероризму передбачає необхідність використання методів ядерно-криміналістичних досліджень, проведення судової експертизи ядерних та інших радіоактивних матеріалів.

Використання цифрової інформації (цифрових доказів) набуває першорядного значення в умовах здійснення повномасштабної війни росії проти України. Існують особливості використання цифрової інформації в розслідуванні воєнних та інших міжнародних злочинів. Зокрема, на думку О. М. Дуфенюк, розслідування воєнних злочинів у цифрову

¹ Правила виконання польотів безпілотними авіаційними комплексами державної авіації України : затв. наказом М-ва оборони України від 08.12.2016 №661. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0031-17>.

² Білоус В. Аерокосмічна зйомка у криміналістичній дидактиці та діяльності органів правопорядку. *14 International Congress. Criminalistics and Forensic Expertology: Science, Studies, Practice*, 13–15 September. Одеса, 2018. С. 486.

³ Див.: Байрачна Ю. Аерокриміналістика: як дрони з людськими іменами фіксують злочини росіян. *Ukrinform*. 20.01.2023. URL: <https://www.ukrinform.ua/amp/rubric-technology/3655812-aerokriminalistika-akdroni-z-ludskimi-imenami-fiksiut-zlocinirussian.html>.

⁴ 6 березня 2022 р. російські війська обстріляли Харківський фізико-технічний інститут із реактивних систем залпового вогню «Град». В інституті знаходиться дослідна ядерна установка «Джерело нейтронів», в активну зону якої завантажено 37 паливних ядерних елементів.

⁵ Шепітько В., Шепітько М. Кримінальне право, криміналістика та судові науки: енциклопедія. Харків : Право, 2021. С. 302.

епоху має особливості, що зумовлені: 1) можливостями користувачів смартфонів, інших засобів із функціями фото- та відеофіксації документувати воєнні злочини, транслювати події онлайн, поширювати інформацію через мережу Інтернет, соціальні мережі тощо; 2) можливостями моніторингу, стеження за різними об'єктами; 3) цифровізацією криміналістичної та судово-експертної діяльності; 4) трансформацією моделі кримінального провадження від паперової до електронної¹.

Відображення воєнних та інших злочинів міжнародного характеру віддзеркалюється в інформаційному просторі. Значна кількість інформації про вчинені міжнародні злочини зберігається в електронних (цифрових) джерелах, комп'ютерних системах, додатках до смартфонів, планшетів тощо. У цьому сенсі суттєвого значення набувають підходи щодо можливостей роботи з так званими цифровими доказами (цифровою інформацією або електронними слідами) – інформацією, яка створена за допомогою високих інформаційних технологій.

У наукових джерелах зарубіжних країн широкого застосування набув термін «digital evidences» (цифрові докази), під якими розуміють будь-які збережені дані або дані, що передаються з використанням комп'ютерної чи іншої техніки². Поряд із терміном «цифрові докази» використовуються й інші, наприклад, «електронні докази», «електронні сліди», «цифрові джерела інформації», «електронні документи» тощо. Цифрові докази вимагають новітніх підходів до їх збирання, зберігання, використання та дослідження під час доказування в кримінальному провадженні.

Важливим інноваційним напрямом розвитку криміналістики та судової експертизи є використання цифрової інформації. Криміналістичні знання відображають певні тенденції глобалізованого світу. Фактично можна констатувати появу окремого криміналістичного напрямку – «цифрової криміналістики».

Цифрова криміналістика (digital forensics) – окрема криміналістична теорія та вид судової експертизи, що ставить своїм завданням дослідження цифрових доказів із використанням криміналістичної техніки та наявних методик у цілях досудового розслідування та судового розгляду³. Цифрова криміналістика має відношення до процесу збирання, отримання, збереження, аналізу й подання електронних (цифрових) доказів у досудовому та судовому провадженні. У цьому відношенні Р. Л. Степанюк і С. І. Перлін зазначають, що «засоби і методи цифрової

¹ Дуфенюк О. Розслідування воєнних злочинів в Україні: виклики, стандарти, інновації. *Baltic Journal of Legal and Social Sciences*. 2022. №1. С. 54.

² Цехан Д. М. Цифрові докази: поняття, особливості та місце у системі доказування. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету*. Сер.: Юриспруденція. 2013. №5. С. 257.

³ Шепітько В., Шепітько М. Кримінальне право, криміналістика та судові науки: енциклопедія. Харків : Право, 2021. С. 129, 130.

криміналістики орієнтовані на забезпечення технічних процедур пошуку, вилучення, зберігання й аналізу інформації, яка міститься в комп'ютерних засобах, електронних мережах, мобільних телефонах та інших цифрових пристроях, хмарних сховищах тощо»¹.

Розвиток цифрової криміналістики відбувається в трьох основних напрямках: 1) формування окремої наукової галузі в криміналістиці; 2) застосування спеціальних знань під час роботи з цифровими доказами; 3) проведення судових експертиз (зокрема, комп'ютерно-технічної експертизи).

Особливої уваги потребує питання щодо отримання інформації з відкритих джерел з метою фіксації доказів учинення воєнних злочинів під час російсько-української війни. Отримання інформації з відкритих джерел або розвідка відкритих джерел інформації в мережі Інтернет (Open-Source Intelligence – OSINT) передбачає пошук, аналіз та відбір з публічних загальнодоступних джерел певної інформації². У розслідуваннях російських воєнних злочинів в Україні беруть участь декілька українських OSINT-спільнот, зокрема Molfar³.

Технології та методики OSINT дозволяють отримати якнайбільше потрібної інформації в короткий строк і витрачаючи якнайменше ресурсів⁴. Кількість джерел інформації та її об'єми в OSINT є незрівняно вищими, ніж у результаті її отримання оперативним шляхом, що вимагає застосування спеціальних автоматизованих комплексів обробки інформації та розробки відповідного програмного забезпечення⁵. Окрім того, з кожним роком кількість користувачів мережі Інтернет зростає. На початок жовтня 2020 р. 4,9 млрд людей, а це 63,2% жителів Землі, користуються глобальною мережею. А розмір даних у цій мережі досяг 2,7 зеттабайт (1 ЗБ ~ 1012 ГБ)⁶.

¹ Степанюк Р. Л., Перлін С. І. Цифрова криміналістика й удосконалення системи криміналістичної техніки в Україні. *Вісник ЛДУВС ім. Е. О. Дідоренка*. 2022. Вип. 3 (99). С. 288.

² Кожушко О. О. Розвідка відкритих джерел інформації (OSINT) у розвідувальній практиці США. URL: <https://jrn1.nau.edu.ua/index.php/IMV/article/download/3264/3217>.

³ OSINT спільнота Molfar: «росіяни досить майстерні у просуванні ПІСО». URL: <https://ms.detector.media/intervyu/post/31202/2023-02-15-artem-starosiek-osint-spilnota-molfar-dosyt-maysterni-u-prosuvanni-ipso/>.

⁴ Уфимцева О. С. Використання OSINT в умовах збройної агресії РФ проти України. URL: <https://dspace.onua.edu.ua/bitstream/handle/11300/19841/Уфимцева%20Олена%20Сергіївна.pdf>.

⁵ Бурба В. В. Організаційно-правові засади використання розвідки з відкритих джерел інформації (OSINT) в діяльності розвідувальних служб європейських країн. *Юридичний бюлетень*. 2019. Вип. 11, ч. 1. С. 11–19.

⁶ Войтко О. В. Особливості проведення аналізу відкритих джерел при розробленні паспорту цільових аудиторій в інтересах реалізації стратегічного нарративу держави. *Modern Information Technologies in the Sphere of Security and Defence*. 2021. №1 (40). С. 170.

У цьому відношенні важливого значення набувають положення «Протоколу Берклі» («The Berkeley Protocol on Digital Open Source Investigations»)¹, які містять поради щодо фіксації цифрових доказів (цифрової інформації). «Протокол Берклі» є посібником з ефективного використання цифрової інформації з відкритим вихідним кодом при розслідуванні порушень міжнародного кримінального права, права людини та гуманітарного права².

«Протокол Берклі з ведення розслідувань з використанням відкритих цифрових даних» описує професійні стандарти, які слід застосовувати при виявленні, збиранні, збереженні, аналізі та представленні цифрової інформації у відкритому доступі та її використанні в міжнародних кримінальних розслідуваннях і розслідуваннях у сфері прав людини³. При цьому цифрова інформація у відкритому доступі – це загальнодоступна інформація в цифровому форматі, яка зазвичай отримується з Інтернету⁴.

«Протокол Берклі» – рекомендаційний документ, який у 2020 р. представили Центр прав людини Університету Берклі в Каліфорнії та Офіс Верховного комісара ООН з прав людини. Він окреслює мінімальні стандарти для пошуку, збирання, зберігання, перевірки й аналізу відкритих джерел і може слугувати практичним посібником для юристів (адвокатів), журналістів, правоохоронних органів і дослідників. Закріплені стандарти є основою будь-якого OSINT-проєкту, тобто розвідки на основі відкритих джерел⁵.

У «Протоколі Берклі» вказано, що «розслідування з використанням відкритих даних – це розслідування, яке повністю або частково спираються на загальнодоступну інформацію для проведення офіційних та систематичних онлайн-розслідувань щодо передбачуваних правопорушень... Інформація у відкритому доступі може надавати підказки, підтримувати результати розвідки та служити прямим доказом

¹ Протокол Беркли по ведению расследований с использованием открытых цифровых данных. Практическое руководство по эффективному использованию открытых цифровых данных при расследовании нарушений международного уголовного права прав человека и международного гуманитарного права. ООН. Права человека. Управление Верховного Комиссара : вебсайт. URL: <https://www.ohchr.org/ru/publications/policy-and-methodological-publications/berkeley-protocol-digital-open-source>.

² Протокол Берклі – принцип ведення розслідування з використання електронних цифрових даних. GRACERS. Law Firm : вебсайт. 19.11.2021. URL: <https://gracers.com/pres-centr/protokol-berkli-princip-vedennya-rozsliduvannya/>.

³ Протокол Берклі з ведення розслідувань з використанням відкритих цифрових даних. URL: <https://www.law.berkeley.edu/wp-content/uploads/2022/03/Berkeley-Protocol-Ukrainian.pdf>.

⁴ Там само.

⁵ Протокол Берклі: як відкриті джерела допомагають притягнути Росію до відповідальності. Центр демократії та верховенства права : вебсайт. March 23, 2022. URL: <https://cedem.org.ua/news/protokol-berkli>.

у судах»¹. До джерел у відкритому доступі віднесено: а) фотографії, відео, інші публікації; б) контент, створений користувачем у соціальних мережах, таких як YouTube, Facebook, Instagram та ін.; в) дані супутникових знімків².

4.2.3. ВИКОРИСТАННЯ ТЕХНОЛОГІЙ ШТУЧНОГО ІНТЕЛЕКТУ ТА СПЕЦІАЛЬНИХ ЗНАНЬ У РОЗСЛІДУВАННІ ВОЄННИХ ЗЛОЧИНІВ

Сучасний стан злочинності в Україні та її динаміка під час війни значно вплинули на зміну пріоритетів завдань криміналістики та особливості формування і застосування криміналістичних знань. Інформатизація соціального середовища призвела до «технологізації» криміналістики, розроблення і впровадження інформаційних, цифрових, телекомунікаційних та інших технологій³. За таких обставин постає необхідність криміналістичного забезпечення розслідування воєнних злочинів для того, щоб задіяти всі доступні національні та міжнародні правові механізми для притягнення до кримінальної відповідальності усіх винних у цій війні, доведення невідворотності покарання всіх воєнних злочинців, а також відшкодування шкоди, завданої збройною агресією РФ⁴. Серед пріоритетних напрямів удосконалення криміналістичної методики розслідування воєнних злочинів постають проблеми використання технологій штучного інтелекту і спеціальних знань.

У реаліях російської військової агресії інструменти штучного інтелекту істотно сприяють виявленню, розкриттю та розслідуванню воєнних злочинів, злочинів проти людяності та геноциду. Практика показує, що за допомогою технологій штучного інтелекту можна ідентифікувати російських військових за соціальними мережами й записами камер відеоспостереження⁵. Достатньо активно застосовують-

¹ Протокол Берклі з ведення розслідування з використанням відкритих цифрових даних. URL: <https://www.law.berkeley.edu/wp-content/uploads/2022/03/Berkeley-Protocol-Ukrainian.pdf>.

² Протокол Берклі щодо розслідування із використанням відкритих цифрових даних. Асоціація жінок-юристок України «ЮрФем»: вебсайт. 14 берез. 2022 р. URL: <https://jurfem.com.ua/protokol-berkli-schodo-rozsliduvannia-iz-vykorystannyam-zyfrovych-danych/>.

³ Шепітько В. Ю. Формування доктрини криміналістики та судової експертизи в Україні – шлях до єдиного європейського криміналістичного простору. *Право України*. 2022. № 2. С. 83.

⁴ Shevchuk V. M. Development of digital criminalistics in the conditions of war in Ukraine. *Diversity and inclusion in scientific area* : II International Scientific and Practical Conference (January 26–28, 2023, Warsaw, Poland). No. 140. Warsaw, Poland : Ceac Polonia : SPC «InterConf», 2023. P. 442–450.

⁵ Латиш К. Цифрова криміналістика у період війни в Україні: можливості використання спеціальних знань у сфері інформаційних технологій. *Kriminalistika ir teismo ekspertologija: mokslas, studijos, praktika*. 2022. T. 18. С. 32.

ся технології розпізнавання обличчя *Clearview AI* для боротьби з дезінформацією, розпізнавання й ідентифікації загиблих і воєнних злочинців¹. Використання технологій штучного інтелекту допомагає руйнувати міфи про нібито невмирущих солдатів так званої спецоперації, розпізнаючи обличчя трупів російських військових окупантів, відшуковуючи їх у соціальних мережах і за допомогою автодозвонів повідомляючи родичів про їхню смерть².

У сьогоденних реаліях штучний інтелект використовується щоденно у повсякденній діяльності людини, наприклад, для перекладу текстів, створення субтитрів для відео або блокування електронних листів (спаму). При цьому штучний інтелект розглядається як сукупність методів, способів, технологій і засобів (зокрема апаратних), комп'ютерних програм, які реалізують одну, кілька або всі когнітивні функції, еквівалентні когнітивним функціям людини³; це сконструйований людиною пристрій або комп'ютерна програма зі здобування, оброблення і застосування інформації та формування вмінь, подібних до дій, свідомо виконуваних людиною⁴. Штучний інтелект – це система, що поводить себе розумно, аналізуючи своє оточення й ухвалюючи доволі автономні рішення для досягнення мети⁵. Системи штучного інтелекту можуть бути основаними виключно на програмному забезпеченні та працювати у віртуальному світі (наприклад, голосові синтезатори, програмне забезпечення для аналізу відеозаписів, пошукові системи, системи розпізнавання мовлення й обличчя) або можуть бути інтегрованими в апаратне забезпечення (наприклад, робототехніка, безпілотні транспортні засоби, дрони чи об'єкти мережі «Інтернету речей»).

Попри всі позитивні можливості й потенціал штучного інтелекту, останнім часом такими технологіями дедалі частіше послуговуються злочинці, винаходячи нові способи злочинної діяльності з використанням новітніх технологій штучного інтелекту. До того ж криміногенні

¹ Федоров М. Технології з розпізнавання облич та штучний інтелект дозволяють знайти кожного. *SUNDRIES* : вебсайт. 09.04.2022. URL: <https://sundries.com.ua/tehnolohii-z-rozpiznavannia-oblych-ta-shtuchnyi-intelekt-dozvoliaut-znaity>.

² Konovalova V. O., Shevchuk V. M. Application of digital technologies in criminalistics in the conditions of war. *Цифрова трансформація кримінального провадження в умовах воєнного стану* : матеріали круглого столу, присвяч. Всеукр. тижню права (м. Харків, 23 груд. 2022 р.) : електрон. наук. вид. / НДІ вивч. проблем злочинності ім. акад. В. В. Сташиса НАПрН України. Харків : Право, 2022. С. 141–146.

³ Баранов О. Ідентифікація робота зі штучним інтелектом як суб'єкта права. *Інтернет речей: проблеми правового регулювання та впровадження* : матеріали другої наук.-практ. конф. (Київ, 29.11.2018). Київ, 2018. С. 9. URL: http://ippi.org.ua/sites/default/files/zbornik_tez_19.12.2018-maket_3-converted.pdf.

⁴ Мічурін Є. О. Правова природа штучного інтелекту. *Форум права*. 2020. № 5 (64). С. 67–75. DOI: <https://doi.org/10.5281/zenodo.4300624>.

⁵ Baltrūnienė J. Dirbtinis intelektas ir duomenų apsauga kriminalistikos plėtros kontekste. *Kriminalistikos teorijos plėtra ir teismo ekspertologijos ateitis: liber amicorum profesoriui Egidijui Vidmantui Kurapkai* : kolektyvinė monografija. Vilnius, 2022. P. 203.

чинники застосування штучного інтелекту спричиняють нові загрози та виклики охоронюваним законом інтересам як окремих громадян, так і держави й суспільства загалом, потребуючи адекватних засобів протидії таким кримінально-правовими¹ та криміналістичними засобами². Тому штучний інтелект як останнє наукове досягнення потребує нових криміналістичних ідей і методів, пов'язаних із його використанням у боротьбі зі злочинністю³.

Під час війни арсенал традиційних криміналістичних засобів і форм збирання доказів учинення воєнних злочинів в Україні доволі обмежений через небезпеку для всіх учасників слідчих (розшукових), негласних слідчих (розшукових) дій та неможливість безпосереднього доступу до місця події⁴, тому виникає потреба в застосуванні технологій штучного інтелекту. Крім цього, про європейський вектор розвитку криміналістики та судової експертизи в Україні свідчить застосування європейських стандартів доказування під час кримінального провадження⁵.

Сьогодні важливо враховувати, що для судового розгляду воєнних злочинів та військових кримінальних правопорушень, зокрема, як для судів України, так і будь-якого міжнародного суду основоположним буде *встановлення причинно-наслідкового зв'язку* між винними діями країни-агресора, і не тільки окремих військових російських окупантів, а й військово-політичного керівництва рф, і наслідками, що настали, тобто заподіяною шкодою. Для цього досить важливим є правильна робота з доказовою базою, зокрема зі збирання, документування та розслідування воєнних злочинів, яка має здійснюватися з урахуванням міжнародного досвіду та європейських стандартів доказування.

При цьому однією з проблем використання технологій штучного інтелекту під час досудового розслідування є можливі порушення прав людини (щодо захисту конфіденційності особистих даних і втручання у приватне життя). Тому важливо не перебільшувати потенціал і переваги штучного інтелекту, варто зважати на його окремі недоліки. Уба-

¹ Radutniy O. E. Novel criminal delicts related to digital human being. *Вісник Асоціації кримінального права України*. 2020. Вип. 1 (13). С. 16–28. DOI: <https://doi.org/10.21564/2311-9640.2020.13.204761>.

² Konovalova V. O., Shevchuk V. M. Modern criminalistics in the conditions of war: problems of adaptation and reload. *Modern research in world science : proceedings of the 5th International scientific and practical conference (August 7–9, 2022)*. Lviv, 2022. P. 896–903.

³ Jackson C. Artificial Intelligence Changing the World of Forensics Science : EasyChair Preprint No. 5815. 2021. 3 p. URL: <https://easychair.org/publications/preprint/1Fmk>.

⁴ Дуфенюк О. Розслідування воєнних злочинів: логістичні, криміналістичні та судово-медичні питання. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2022. № 4. С. 369–374. DOI: <https://doi.org/10.32782/2524-0374/2022-4/88>.

⁵ Шепітько В. Ю. Формування доктрини криміналістики та судової експертизи в Україні – шлях до єдиного європейського криміналістичного простору. *Право України*. 2022. № 2. С. 87.

чаємо, що застосовувати штучний інтелект у судочинстві та правоохоронній діяльності припустимо тільки за умови обов'язкового дотримання принципів верховенства права, **основних прав людини**, поваги до її честі й гідності, рівності перед законом і судом, пропорційності, змагальності сторін, **прозорості, неупередженості та справедливості** тощо.

Сьогодні в реаліях воєнних і глобальних загроз усі практики у сфері міжнародного кримінального правосуддя повинні покращувати своє технічне розуміння новітніх технологій штучного інтелекту¹ і культивувати глибше сучасне розуміння застосування того, як соціальні мережі, геолокації, розмови мобільного зв'язку, комп'ютерна інформація та інші цифрові сліди й комунікації використовуються в зонах проведення воєнних дій². Зважаючи на воєнну агресію російських військ на території України та вчинення ними масових вбивств, гвалтувань, мародерства, сьогодні гостро постає проблема збирання доказів воєнних злочинів. Це потребує активізації та поширення застосування технологій штучного інтелекту при виявленні, документуванні та розслідуванні воєнних злочинів, злочинів проти людяності та геноциду.

Застосування штучного інтелекту в розслідуванні воєнних злочинів в Україні може бути корисним у багатьох аспектах. Основними напрямками, у яких він може бути використаний, є такі: 1) *аналіз супутникових знімків*. Штучний інтелект може допомогти аналізувати великі обсяги супутникових знімків для виявлення змін у ландшафті, зокрема будівель, доріг, об'єктів інфраструктури, які можуть бути пов'язані з воєнними злочинами, а також допомогти в ідентифікації місць, де можуть бути поховані тіла жертв воєнних злочинів³; 2) *аналіз відео- та фотоматеріалів*. Штучний інтелект може бути використано для аналізу великого обсягу відео- та фотоматеріалів, які були зняті на місцях учинення воєнних злочинів, що, у свою чергу, може допомогти в ідентифікації підозрюваних та свідків, а також установити, чи були зображені на них об'єкти, які можуть містити криміналістично значущу інформацію для розслідування таких злочинів⁴; 3) *обробка аудіомате-*

¹ Авдєєва Г. К. Проблеми використання систем штучного інтелекту в роботі органів кримінальної юстиції. *Використання технологій штучного інтелекту у протидії злочинності* : матеріали наук.-практ. онлайн-семінару (Харків, 05.11.2020). Харків, 2020. С. 6–10.

² Freeman L. Digital Evidence and War Crimes Prosecutions: The Impact of Digital Technologies on International Criminal Investigations and Trials. *Fordham International Law Journal*. 2018. Vol. 41, Issue 2. P. 335. URL: <https://ir.lawnet.fordham.edu/ilj/vol41/iss2/1>.

³ Мамедов Г. Цифрова криміналістика. Як це допомогло зібрати докази злочинів у Бучі? *New Voice* : вебсайт. 08.06.2022. URL: <https://nv.ua/ukr/opinion/viyna-v-ukrajini-yak-cifrova-kriminalistika-vikrivayе-zlochini-rf-v-ukrajini-novini-ukrajini-50248411.html>.

⁴ Штучний інтелект Мінцифри викрив окупанта, який потрапив до шпиталю в Кривому Розі – новини України. *ЛІГА.Tech*. 27.07.2022. URL: <https://tech.liga.net/ua/ukraine/novosti/iskusstvennyu-intellekt-mintsifry-razoblachil-okkupanta-popavshego-v-gospital-v-krivom-roge>.

ріалів. За записами телефонних розмов і під час обробки аудіоматеріалів щодо розслідування воєнних злочинів штучний інтелект може допомогти в ідентифікації голосів, які містяться на таких носіях, а також визначити місця, де були здійснені ці розмови; 4) *аналіз соціальних мереж*¹. Аналізуючи соціальні мережі, штучний інтелект може допомогти виявити зв'язки між підозрюваними, які можуть бути пов'язані з воєнними злочинами, та ідентифікувати осіб, які можуть бути свідками воєнних злочинів або мати інформацію про них²; 5) *аналіз даних з медичних закладів*. Штучний інтелект може допомогти в ідентифікації тіл жертв воєнних злочинів, встановленні причини смерті, ідентифікації військовополонених, воєнних злочинців та їх пошук за даними про хворобу та відомостями про їх ідентифікаційні ознаки, які допомагають установленню конкретної особи³; 6) *розпізнавання обличчя*. Штучний інтелект може бути використаний для розпізнавання обличчя на фото й відео з місць учинення воєнних злочинів. Це може допомогти в ідентифікації підозрюваних, причетних до вчинення таких злочинів, і встановленні свідків, які можуть повідомити важливу інформацію про розслідувану подію воєнного злочину; 7) *аналіз текстової інформації*. Аналіз штучним інтелектом текстової інформації (наприклад, повідомлень у соціальних мережах та інших джерелах), пов'язаної з воєнними злочинами, сприятиме ідентифікації підозрюваних і свідків та з'ясуванню криміналістично значущої інформації про воєнні злочини, які розслідуються⁴.

Отже, застосування штучного інтелекту може бути корисним для ефективного розслідування воєнних злочинів, злочинів проти людяності та геноциду й допомогти встановити винних і притягти їх до відповідальності за вчинені злочини. Проте варто зазначити, що використання штучного інтелекту в розслідуванні таких злочинів має

¹ Дуфенюк О. М. Використання соціальних мереж у протидії злочинності – нові виклики і нові можливості. *Кримінальне та кримінальне процесуальне законодавство у контексті реформи кримінальної юстиції* : матеріали наук.-практ. семінару (22 трав. 2020 р.). Львів : ЛьвДУВС, 2020. С. 56–61.

² Шевчук В. М. Використання інформації із соціальних інтернет-мереж при розслідуванні кіберзлочинів: криміналістичні проблеми. *Кримінальні загрози в секторі безпеки: практики ефективного реагування* : матеріали панел. дискусії III Харків. міжнар. юрид. форуму (м. Харків, 26 верес. 2019 р.) / Нац. юрид. ун-т ім. Ярослава Мудрого. Харків : Право, 2019. С. 142–146.

³ Хоменко О. Під Ізюмом знайшли братську могилу українських військових та понад 460 нових поховань. *hromadske* : вебсайт. 15 верес. 2022 р. URL: <https://hromadske.ua/posts/pid-izyumom-znajshli-bratsku-mogilu-ukrayinskih-vijskovih-ta-ponad-460-novih-mogil-foto>.

⁴ Матулене С., Шевчук В., Балтрунене Ю. Штучний інтелект в діяльності органів правопорядку та юстиції: український та європейський досвід. *Теорія та практика судової експертизи і криміналістики*. 2022. Вип. 4 (29). С. 37. URL: <https://khrife-journal.org/index.php/journal/issue/view/18/4-22>.

свої виклики й обмеження. Один із найбільших викликів полягає в тому, що війна є ситуацією, в якій може бути складно отримати достовірну інформацію через високу ступінь конфлікту й непередбачуваність ситуації на місці. Також існує ризик використання штучного інтелекту для переслідування політичних опонентів або некоректного відображення даних через певні алгоритмічні недосконалості. Крім того, важливо враховувати законодавчі обмеження щодо застосування штучного інтелекту в розслідуванні злочинів, зокрема заборону на використання деяких видів даних, які можуть порушувати права людини¹. Усі ці фактори потребують ретельного аналізу й планування перед застосуванням штучного інтелекту в розслідуванні воєнних злочинів. Водночас застосування штучного інтелекту є потужним інструментом у розслідуванні воєнних злочинів в Україні та може допомогти забезпечити справедливість і притягнути винних до відповідальності за такі вчинені злочини.

Застосування штучного інтелекту й сучасних цифрових технологій у воєнних реаліях дає змогу суттєво підвищити ефективність і прискорити розслідування воєнних злочинів, злочинів проти людяності та геноциду. Відомо, що майже будь-яку діяльність людей (зокрема злочинців із використання технологій штучного інтелекту) у сучасному світі супроводжує своєрідна «слідова картина», особливе місце у якій посідають цифрові сліди² як важливе джерело криміналістичної інформації. За таких обставин можна стверджувати про активізацію тенденцій формування та застосування нового наукового напрямку – цифрової криміналістики (англ. *digital criminalistics*)³, яка має стати стратегічним напрямом розвитку криміналістики.

Убачається, що застосування технологій штучного інтелекту й процес цифровізації криміналістики є закономірним етапом розвитку й формування сучасних криміналістичних знань, який передбачає активне впровадження цифрових технологій у різні галузі криміналістики, судової експертології та юридичної практики. За таких умов у реаліях сьогодення необхідно активізувати розроблення нової галузі знань – цифрової криміналістики як стратегічного напрямку розви-

¹ Baltrušienė J., Shevchuk V. Artificial Intelligence Technologies in Law Enforcement and Justice: Ukrainian and European experience. *Цифрова трансформація кримінального провадження в умовах воєнного стану* : матеріали Всеукр. кругл. столу (Харків, 16.12.2022). Харків, 2022. С. 139.

² Крицька І. О. «Доріжка цифрових слідів»: доказове значення й окремі аспекти збирання та дослідження у кримінальному провадженні. *Цифрові трансформації України 2020: виклики та реалії* : зб. наук. пр. НДІ ПЗІР НАПрН України № 1 за матеріалами кругл. столу (Харків, 18.09.2020). Харків, 2020. С. 92–97.

³ Латиш К. Цифрова криміналістика у період війни в Україні: можливості використання спеціальних знань у сфері інформаційних технологій. *Kriminalistika ir teismo ekspertologija: mokslas, studijos, praktika*. 2022. Т. 18. С. 31–37.

тку сучасної криміналістики. При цьому особливу увагу потрібно звернути на роль криміналістичної дидактики¹, зокрема криміналістичну підготовку слідчих, суддів, прокурорів, детективів, судових експертів у сфері цифрових технологій. Сучасна парадигма криміналістики повинна бути спрямована на подальший розвиток і формування цифрової криміналістики для ефективного вирішення нових завдань в умовах воєнного стану й процесів цифровізації суспільства.

З огляду на викладене, за таких обставин у воєнних реаліях сьогодні нині гостро постає питання про підвищення ефективності розслідування воєнних злочинів за допомогою активізації використання спеціальних знань як важливого напрямку вдосконалення криміналістичної методики розслідування цієї категорії злочинів.

Використання спеціальних знань під час розслідування воєнних злочинів підвищує результативність процесу доказування завдяки збиранню такої доказової інформації, яку отримати слідчому без залучення експерта або спеціаліста неможливо. Залучаючи експерта, слідчий не лише отримує його висновок як джерело доказів, а й з'ясовує причинні зв'язки між окремими речовими доказами та слідами, діями певних осіб і фактами порушення міжнародного гуманітарного права².

На місці події залишаються різні предмети (зброя і боєприпаси, військова й цивільна техніка, вибухонебезпечні предмети, холодна зброя, різні матеріали і речовини, трупи та їх фрагменти тощо) і різноманітні сліди (сліди рук, ніг, інструментів, транспортних засобів, сліди пострілу й вибуху, сліди біологічного походження та ін.). Для допомоги у виявленні, вилученні, огляді, оцінці доказової значущості та якісної фіксації доказів згідно з ч. 2 ст. 71 КПК України залучаються спеціалісти певних експертних спеціальностей. Зокрема, під час огляду трупа судовий медик допомагає слідчому визначити характер тілесних ушкоджень і здійснити їх опис у протоколі з використанням спеціальної медичної термінології.

Електронні пристрої, вилучені у колаборантів або російських військовополонених, слугують сховищем загальної і особистої інформації, відомостей щодо різного роду подій і явищ, дій окремих осіб тощо. Завдяки тому, що сучасні мобільні телефони мають широкий набір функцій (здійснення і приймання дзвінків, телефонна книга, фото- і відеокамера, диктофон, доступ до інтернету, створення і редагування текстових файлів і повідомлень, електронна пошта, соціальні мережі,

¹ Malewski H., Kurapka V. E., Tamelè I. Motivation and expectations of students – an important factor in the implementation of the new bachelor's degree program «Law and Criminalistics». *The Criminalist of the First Printing*. 2021. Issue 21. P. 12–26.

² Авдеева Г. К. Проблеми використання спеціальних знань у кримінальному провадженні в умовах воєнного стану в Україні. *Питання боротьби зі злочинністю*. 2022. Вип. 43. С. 88. DOI: <https://doi.org/10.31359/2079-6242-2022-43-70>.

месенджери й сервіси спілкування та ін.), вони зберігають цифрові сліди користування цими функціями і слугують своєрідними архівами особистої інформації¹. Така інформація може бути включена до доказової бази лише за умови її виявлення, вилучення, дослідження і процесуального закріплення. Для якісного виконання цих завдань залучаються спеціалісти в IT-сфері, які за допомогою сучасних портативних апаратно-програмних комплексів «Cellebrite UFED Touch 2 Ultimate» та «Cellebrite UFED 4 PC Physical Analyzer» виявляють, декодують і аналізують цифрові дані, отримані з мобільних телефонів. Зокрема, такі комплекси дозволяють: вилучати дані без введення графічного ключа, паролю чи PIN-коду з пристроїв Android, Apple та ін.; відновлювати раніше видалену інформацію; дешифрувати зашифровану базу даних історії WhatsApp; вилучати дані додатків, паролі, миттєві повідомлення (зокрема, з месенджерів Viber, WhatsApp і Telegram), контакти, SMS-повідомлення, електронні листи, аудіо- та відеофайли, журнали викликів, інформацію про місцезнаходження телефона та маршрут пересування його власника шляхом аналізу історії використання точок доступу до Wi-Fi-мереж тощо². Для дослідження цієї інформації та перетворення її в процесуальні джерела доказів залучають судового експерта згідно з ч. 1 ст. 243 КПК України.

Під час розслідування воєнних злочинів призначаються різні види судової експертизи. Зокрема, документи, перехоплені телефонні розмови військових рф та інша інформація (у тому числі в цифровій формі) часто потребують дослідження в межах технічної експертизи документів, почеркознавчої та авторознавчої експертизи, експертизи відео- та звукозапису. Факти і способи передавання певними особами-колаборантами інформації про розташування стратегічних і військових об'єктів в Україні представникам країни-агресора встановлюються за допомогою експертизи телекомунікаційних систем.

Для виявлення, розшифрування і дослідження інформації, що міститься на комп'ютерних носіях, у мобільних телефонах, на флешносіях тощо, призначається експертиза комп'ютерної техніки і програмних продуктів.

¹ Авдеева Г. Цифрові докази у кримінальному провадженні. *Omul, criminologia, știința* : Culegerea materialelor științifice elaborate on baza comunicărilor de la Conferința științifică internațională, organizată cu ocazia aniversării a 40 de ani de activitate pe făgașul onvătămintului și științei și 65 de ani de viață a criminologului Valeriu Bujor, 24 martie 2023, Chișinău. Ediția a 2-a. Vol. 1, 2023. P. 370. URL: https://ibn.idsi.md/sites/default/files/imag_file/370-374_5.pdf.

² Кобець М. В. Апаратно-програмний комплекс «Cellebrite Ufed» як засіб отримання інформації з мобільних терміналів. *Актуальні питання та перспективи використання оперативно-розшукових засобів у розкритті злочинів в умовах воєнного стану* : матеріали міжвідом. наук.-практ. конф. (Київ, 30 берез. 2023 р.) / редкол.: В. В. Черней, С. Д. Гусарев, С. С. Чернявський та ін. Київ : Нац. акад. внутр. справ, 2023. С. 71.

У межах військової експертизи вирішуються такі завдання: встановлення обставин застосування та дій військових формувань; встановлення обставин, що призвели до настання тяжких наслідків, загибелі людей, втрати озброєння, військової техніки, об'єктів державної влади й інфраструктури, особистого майна громадян під час застосування військових формувань та ін¹

Уламки вилучених з місця події балістичних об'єктів (снарядів або ракет) досліджуються в межах судово-балістичної експертизи, основними завданнями якої є визначення виду, системи (моделі) та калібру вогнепальної зброї, гранатометів реактивних і нереактивних, мінометів, артилерійських гармат, протитанкових ракетних комплексів, реактивних систем залпового вогню, зенітно-ракетних комплексів та боєприпасів до них².

При розслідуванні катувань судово-медичний експерт за результатами дослідження потерпілих формує висновок про причину тілесних ушкоджень згідно зі Стамбульським протоколом³. При розслідуванні з'валтувань проводяться судово-медичні й генетичні експертизи, а також експертизи трасологічні (слідів рук, ніг та взуття, інших частин тіла).

У межах судово-медичної експертизи трупів вирішуються питання щодо ідентифікації осіб за їх останками, визначення причин смерті, тривалості посмертного періоду, характеру, механізму утворення та локалізації тілесних ушкоджень (встановлюється їх розмір, форма, кількість, напрямок та інші ознаки).

Робота судового медика значно ускладнюється в таких випадках: труп перебував тривалий час на відкритому вологому повітрі або був похований у вологих ґрунтах; труп фрагментований унаслідок тяжких вибухових, вогнепальних та інших пошкоджень; труп кілька разів переміщався сторонніми особами, змінювалось місце поховання тощо⁴.

Для визначення технічного стану пошкоджених будівель, споруд та інженерних мереж, причин пошкоджень і руйнувань об'єктів та їх елементів призначається будівельно-технічна експертиза, а для вста-

¹ Науково-методичні рекомендації з питань підготовки та призначення судових експертів та експертних дослідж.: затв. наказом М-ва юстиції України від 08.10.1998 №53/5, ред. від 20.08.2021. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0705-98#n17>.

² Там само.

³ Стамбульський протокол. Посібник з питань ефективного розслідування і документування фактів катувань та іншого жорстокого, нелюдського чи такого, що принижує гідність, поводження або покарання. ООН : Нью-Йорк ; Женева, 2004. 137 с. URL: <https://ukraine.un.org/sites/default/files/2021-06/Istanbul%20Protocol%20in%20Ukrainian.pdf>.

⁴ Дуфенюк О. М. Розслідування воєнних злочинів: логістичні, криміналістичні та судово-медичні питання. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2022. №4. С. 372. DOI: <https://doi.org/10.32782/2524-0374/2022-4/88>.

новлення розміру завданої матеріальної шкоди об'єкту (будівлі, квартирі, приміщенню, споруді тощо) – оціночно-будівельна експертиза.

За допомогою товарознавчої експертизи можна встановити розмір матеріальної шкоди, заподіяної власнику майна внаслідок його пошкодження (при обстрілах, бомбардуваннях, пожежах тощо) або викрадення.

Проведення транспортно-товарознавчої експертизи дозволяє встановити вартість матеріального збитку, завданого власнику транспортного засобу внаслідок злочинних дій військових рф (обстрілів із вогнепальної зброї, викрадення та ін.).

У межах фототехнічної експертизи здійснюється ідентифікація предметів, приміщень і ділянок місцевості, відображених на фотознімках та відеозаписах, на яких зафіксовано факти злочинної діяльності військових рф або її наслідки, а також установлюються факти наявності або відсутності підробки (монтажу) фото- та відеоматеріалів.

Експертиза вибухових пристроїв призначається з метою визначення виду вибуху та його потужності, встановлення конструкції вибухового пристрою та способу його виготовлення, установлення здатності пристрою викликати вибух і можливості вибуху пристрою в конкретних умовах (струс, нагрівання тощо).

Екологічна експертиза дозволяє встановити безпосередні причини заподіяної військовими рф екологічної шкоди та обставини, пов'язані з порушеннями умов експлуатації потенційно небезпечних об'єктів, а також із діями, які сприяли заподіянню шкоди здоров'ю людини (смерті людини) або призвели до інших тяжких наслідків.

Варто зауважити, що під час розслідування воєнних злочинів важливого значення набуває зв'язок використання спеціальних знань при збиранні цифрових слідів, а також визначення можливостей судово-експертних досліджень, оцінки та використання результатів судових експертиз у доказуванні в умовах активізації застосування цифрових технологій¹. На сьогодні об'єкти в цифровому вигляді надходять на судову експертизу як на окремих носіях інформації, так і на комп'ютерних системах. Тому для законного отримання цифрових слідів під час розслідування воєнних злочинів необхідне використання відповідних спеціальних знань, а також проведення судової комп'ютерно-технічної експертизи й експертизи телекомунікаційних систем і засобів (дослідження цифрових і аналогових приладів)².

¹ Матулене С., Шевчук В., Балтрунене Ю. Штучний інтелект в діяльності органів правопорядку та юстиції: український та європейський досвід. *Теорія та практика судової експертизи і криміналістики*. 2022. Вип. 4 (29). С. 37. URL: <https://khrife-journal.org/index.php/journal/issue/view/18/4-22>.

² Шепітько В., Шепітько М. Доктрина криміналістики та судової експертизи: формування, сучасний стан і розвиток в Україні. *Право України*. 2021. №8. С. 12–27.

Результати узагальнення 75 кримінальних проваджень показали, що до 24 лютого 2022 р. під час розслідування злочинів проти життя і здоров'я особи найчастіше призначалися такі експертизи: судово-медична – 86,3%, генотипоскопічна (ДНК) – 2,8%, цитологічна – 15,2%, криміналістична – 65,8% (у тому числі дактилоскопічна – 62,5%, слідів ніг і взуття – 18,5%, слідів знарядь зламу й інструментів – 7,4%, вузлів і петель – 2,9%, фотопортретна – 3,8%, технічна експертиза документів – 2,9%, судово-хімічна – 6,7%, судово-біологічна – 16,5%, ґрунтознавча – 3,4%, металознавча – 2,4% та ін.), почеркознавча – 2,9%, товарознавча – 9,5%, пожежно-технічна – 1,7% та ін.

Як показують результати анкетування 125 слідчих, 76,9% з них завжди під час розслідування злочинів залучають експерта, а 16,2% слідчих повідомили, що їм доводилося двічі призначати експертизу (первинну й повторну) з метою вирішення тих самих питань. У деяких випадках (2,4%) висновки експерта навіть спростували слідчу версію. 85% респондентів зазначили, що залучення експерта позитивно позначається на їхній діяльності й значно прискорює встановлення фактів, що мають значення у провадженні, що у свою чергу зменшує строки розслідування злочинів.

Хоча через масштабність і масовість воєнних злочинів збільшилася потреба у проведенні різних видів судової експертизи, виїзд значної кількості державних і приватних експертів за межі країни або свого населеного пункту призвів до суттєвих складнощів у залученні експертів. Залучення приватного експерта до проведення криміналістичних, судово-медичних і судово-психіатричних судових експертиз узагалі заборонено (ст. 7 Закону України «Про судову експертизу»). Іноземним експертам чинне законодавство України не дозволяє самостійно здійснювати експертну діяльність або разом з приватними судовими експертами, а дозволяє виконувати судово-експертну діяльність лише в складі комісії із державними судовими експертами, незважаючи на наявність підтвердження національними сертифікатами їх компетенції¹.

Таке регулювання судово-експертної діяльності не повною мірою відповідає критеріям, викладеним у «Настановах щодо ролі призначених судом експертів у судових розглядах держав – членів Ради Європи»² у кримінальних, цивільних та адміністративних провадженнях. Зокрема, згідно з пп. 53, 54 Настанов Ради Європи професійним громадським організаціям судових експертів та іншим організаціям

¹ Авдеева Г. К. Проблеми і перспективи реформування системи експертного забезпечення правосуддя України в умовах євроінтеграції. *Ампаро*. 2022. Спецвип., т. 1. С. 10. DOI: <https://doi.org/10.26661/2786-5649-2022-спец-1-01>.

² Guidelines on the role of court-appointed experts in judicial proceedings of Council of Europe's Member States : adopted by CEPEJ at its 24th Plenary meeting (Strasbourg, 11–12 December 2014). URL: <https://rm.coe.int/168074827ам>.

надана можливість складати власні списки (каталоги) потенційних судових експертів і пропонувати певних спеціалістів для проведення судових експертиз. Список судових експертів має мати лише рекомендаційний характер під час обрання експерта, а суд має право призначити експерта, який до нього не включений (п. 33 Настанов). При цьому залучатися до проведення експертиз можуть не лише професійні експерти, а навіть ті, які раніше не мали досвіду проведення судових експертиз (пп. 40, 41 Настанов).

В умовах воєнного стану й мирної розбудови України є доцільним полегшити процес залучення експерта в кримінальному провадженні з метою підвищення якості доказів і їх ефективного використання в національних судах і міжнародних судових інстанціях (зокрема в Європейському суді з прав людини та Міжнародному кримінальному суді), а саме:

- скасувати монополію державних експертних установ і окремих експертів на проведення криміналістичних, судово-медичних і судово-психіатричних експертиз (окрім дослідження об'єктів, обіг яких обмежено державою) і водночас посилити індивідуальну відповідальність експерта за неналежне виконання своїх професійних обов'язків;
- надати дозвіл професійним організаціям судових експертів складати власні списки експертів і пропонувати їх правоохоронним органам, правозахисним організаціям, суду, адвокатам і потерпілим;
- дозволити залучення як самостійних експертів громадян інших держав¹.

Таким чином, важливими напрямками вдосконалення розслідування воєнних злочинів в Україні є використання технологій штучного інтелекту і спеціальних знань, які потребують подальших наукових досліджень з урахуванням міжнародного досвіду й сучасної практики. Сьогодні криміналістика обрала європейський вектор розвитку. Європейські підходи виявляються та забезпечуються й у застосуванні стандартів доказування під час кримінального провадження, у тому числі при розслідуванні воєнних злочинів за допомогою використання технологій штучного інтелекту та спеціальних знань.

¹ Авдеева Г. К. Проблеми нормативно-правового регулювання судово-експертної діяльності в Україні. *Актуальні проблеми національного законодавства* : зб. матеріалів Всеукр. наук.-практ. конф., м. Кропивницький, 17 листоп. 2022 р. Ч. 1. Кропивницький, 2022. С. 112.

4.3. МЕХАНІЗМ ПРИТЯГНЕННЯ ДО КРИМІНАЛЬНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ОСІБ ДЕРЖАВИ-АГРЕСОРА ЗА ВЧИНЕННЯ НА ТЕРИТОРІЇ УКРАЇНИ ВОЄННИХ ЗЛОЧИНІВ

4.3.1. МІЖНАРОДНИЙ ДОСВІД ПРИТЯГНЕННЯ ДО КРИМІНАЛЬНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ЗА ВОЄННІ ЗЛОЧИНИ: ІСТОРІЯ ТА СУЧАСНІСТЬ

Особливістю притягнення до кримінальної відповідальності за воєнні злочини є те, що відповідні механізми не обмежуються національними юрисдикціями, а набувають міжнародно-правового виміру. Це зумовлюється кількома факторами: по-перше, воєнні злочини посягають на міжнародний правопорядок і загальні основи людської цивілізації, а тому виходять за межі внутрішніх питань якоїсь окремої держави; по-друге, специфіка воєнних злочинів зумовлює об'єктивну складність забезпечення невідворотності кримінальної відповідальності за їх учинення силами власної системи кримінальної юстиції певної країни, що може бути викликане недосяжністю воєнних злочинців для національної системи правосуддя, неналежною роботою останньої чи відсутністю в неї необхідних ресурсів тощо; по-третє, на національному рівні складно досягти об'єктивності й неупередженості розслідування та судового розгляду таких справ, а рішення національних судів завжди можуть бути поставлені під сумнів іншою стороною конфлікту, що пояснюється превалюванням у таких справах міркувань політичної чи ідеологічної доцільності, намаганнями захистити від кримінального переслідування своїх представників чи помститися ворогові та іншими суб'єктивними причинами. За таких умов набувають значення саме міжнародно-правові засоби притягнення до кримінальної відповідальності воєнних злочинців, які доповнюють, а в деяких випадках заміняють національну систему кримінальної юстиції.

Такі правові засоби розглядаються в контексті міжнародного кримінального правосуддя (міжнародної кримінальної юстиції), що визначається в науковій юридичній літературі як міжнародний судовий механізм і процедура, створені світовою спільнотою держав для розгляду кримінальних справ осіб, що скоїли міжнародні злочини¹. Формами міжнародного кримінального правосуддя є відповідні міжнарод-

¹ Попко В. Органи міжнародного кримінального правосуддя: множинність інституційних моделей. *Часопис Київського університету права*. 2021. №1. С. 306. DOI: <https://doi.org/10.36695/2219-5521.1.2021.60>.

ні судові органи, що створюються та діють з метою притягнення до відповідальності і покарання осіб, винних у міжнародних злочинах.

Можливість поширення юрисдикції міжнародних судових органів на громадян окремих держав, тобто наділення їх універсальною юрисдикцією, пояснюється тим, що міжнародні злочини є більш ніж злочинами проти окремої людини чи держави – вони проти всього людства; відповідно, особи, які вчиняють міжнародні злочини, вважаються ворогами людства, *hostis humanis*, і всі держави мають не тільки право, а й обов'язок щодо їх кримінального переслідування та покарання¹. Як зауважує Н. В. Дрьоміна, міжнародна кримінальна юстиція здатна сприяти тому, щоб міжнародні злочини не залишалися безкарними, а також, по можливості, запобігались чи невідкладно припинялися². Поряд із цим діяльність міжнародних судових органів завжди має не лише юридичні, а й політичні цілі, сприяючи подоланню наслідків певного міжнародного конфлікту.

Метою притягнення до кримінальної відповідальності за воєнні злочини на міжнародному рівні є утвердження справедливості в таких аспектах: 1) реальне покарання воєнних злочинців та відшкодування завданої ними шкоди; 2) осуд воєнних злочинів і попередження їх учинення в майбутньому; 3) підтримання міжнародного правопорядку та відновлення порушеного такими злочинами балансу інтересів світового співтовариства.

Розглядаючи міжнародні судові органи, що забезпечують притягнення до відповідальності воєнних злочинців, слід зазначити, що в науковій юридичній літературі виокремлюють кілька їх видів. Так, О. М. Солоненко виділяє такі: 1) міжнародні воєнні трибунали (Нюрнберзький та Токійський); 2) міжнародні кримінальні трибунали *ad hoc*, створені Радою Безпеки на підставі глави VII Статуту ООН (Міжнародний трибунал щодо колишньої Югославії (МТКЮ), Міжнародний трибунал щодо Руанди (МТР), Міжнародний залишковий механізм для Міжнародних кримінальних трибуналів); 3) змішані (гібридні) міжнародні органи кримінальної юстиції, створені на підставі договорів між державами й ООН (Спеціальний суд щодо Сьєрра-Леоне, Спеціальний суд щодо Лівану, колегії з винятковою юрисдикцією щодо серйозних кримінальних злочинів у Східному Тиморі); 4) квазіміжнародні суди – національні суди, до юрисдикції яких спеціальними рішеннями віднесене правосуддя у справах про міжнародні злочини за участю міжнародних суддів та інших учасників кримінального судочинства (Надзвичайні палати в судах Камбоджі); 5) постійно ді-

¹ Nsereko D. D. N. The Role of the International Criminal Tribunals in the Promotion of Peace and Justice: The Case of the International Criminal Court. *Criminal Law Forum*. 2008. Vol. 19, No. 3–4. P. 381.

² Дрьоміна Н. В. Юрисдикція міжнародних кримінальних судів і трибуналів : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.11. Одеса, 2006. С. 10.

ючі міжнародні органи кримінальної юстиції, створені на договірній основі (Міжнародний кримінальний суд)¹.

І. С. Бойко залежно від підстави утворення поділяє такі суди на утворені на основі: 1) міжнародного договору; 2) рішення міжнародної організації (або її органів); 3) міжнародного договору між державою та міжнародною організацією; 4) рішення місії з підтримання миру, наділеної адміністративним мандатом ООН; 5) рішення міжнародної організації та держав про наділення національного судового органу функціями міжнародного правосуддя. Залежно від сфери юрисдикції дослідник виокремлює: 1) універсальні судові органи (Міжнародний кримінальний суд); 2) регіональні (МТКЮ, МТР); 3) партикулярні (гібридні суди)².

О. В. Базов поряд із постійно діючим Міжнародним кримінальним судом і спеціальними міжнародними кримінальними трибуналами *ad hoc* виокремлює контаміновані (гібридні, змішані чи квазіміжнародні) суди, які, у свою чергу, поділяє на такі групи: 1) суди (трибунали), що утворені відповідно до міжнародних договорів окремих держав з ООН; 2) суди (трибунали), що утворені згідно з міжнародними договорами (рішеннями) ООН із відповідними міжнародними (регіональними) міжнародними організаціями; 3) міжнародні судові органи, що утворюються за відповідним рішенням і в межах повноважень тимчасовою адміністрацією (місією) ООН; 4) контаміновані суди, що можуть бути утворені за певних обставин відповідними регіональними міжнародними організаціями³.

О. О. Чубінідзе поділяє міжнародні кримінальні суди на три групи: 1) міжнародні кримінальні трибунали *ad hoc* (Нюрнберзький та Токійський трибунали, МТКЮ та МТР); 2) гібридні або інтернаціоналізовані суди (Спеціальний суд щодо Сьєрра-Леоне, Надзвичайні палати в судах Камбоджі, інститут Міжнародних суддів в Автономному краї Косово, Відділ з військових злочинів Суду Боснії і Герцеговини та ін.); 3) Міжнародний кримінальний суд⁴.

Узагальнюючи наведені класифікації, можна зробити висновок, що, незважаючи на всю різноманітність вироблених світовою практикою міжнародних кримінальних судових органів, їх можна поділити на три групи: 1) міжнародні суди (трибунали) *ad hoc*; 2) Міжнародний

¹ Солоненко О. М. Міжнародна кримінальна юстиція: етапи становлення та розвитку : монографія. Київ : Ліра-К, 2019. С. 112, 113.

² Бойко І. С. Трибуналізація міжнародного правопорядку як ознака міжнародного правосуддя. *Правова позиція*. 2021. №1 (30). С. 84, 85.

³ Базов О. В. Правові засади контамінованої моделі міжнародного кримінального правосуддя. *Філософські та методологічні проблеми права*. 2021. №2. С. 65.

⁴ Чубінідзе О. О. Характеристика системи органів міжнародного кримінального правосуддя. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2018. №5. С. 220–222. URL: http://www.lsej.org.ua/5_2018/60.pdf.

кримінальний суд як постійно діючий міжнародний судовий орган з універсальною компетенцією; 3) різноманітні форми гібридних судів.

Міжнародні суди ad hoc створюються на разовій основі для конкретної надзвичайної ситуації у сфері додержання міжнародного гуманітарного права, що склалася щодо тієї чи іншої країни. Відповідно, такі суди мають порівняно невеликі строки існування (в межах кількох років) і припиняють свою дію після розгляду відповідної категорії справ. Вони мають ситуативний характер, оскільки їх створення зумовлене поточною воєнно-політичною ситуацією, яка й визначає їх предмет і компетенцію. Юрисдикція цих судів є вузькою, що визначена, як правило, за ознакою державної належності, оскільки вони призначені для розгляду воєнних або інших міжнародних злочинів, учинених представниками певної держави або здійснених проти чи на території певної держави. Такі суди є спеціальними, оскільки їхні повноваження, процедура судочинства й сила їхніх рішень визначаються в кожному випадку їх створення окремо. Зазвичай такі суди створюються постфактум після вирішення воєнного конфлікту й ретроактивно реагують на його наслідки. З наведених особливостей випливають переваги та недоліки цієї форми міжнародних судів. До їх позитивних рис можна віднести гнучкість, індивідуальну пристосованість до потреб і особливостей конкретної ситуації, відносну швидкість розгляду і вирішення справ. Як зауважують дослідники, у міжнародних кримінальних трибуналах має місце поєднання дипломатичної та ідеологічної складової, які об'єднані заради неповторення воєнних злочинів у майбутньому, оскільки їх діяльність концентрується не стільки на злочинах, скільки на передумовах виникнення конфлікту¹. Завдяки цьому суди *ad hoc* набули значного поширення серед засобів притягнення до відповідальності воєнних злочинців.

Так, історично першими міжнародними судами над воєнними злочинцями стали Нюрнберзький та Токійський міжнародні кримінальні трибунали. Як зауважують дослідники, прийняття в 1945 р. Статуту Міжнародного військового трибуналу для суду над головними німецькими воєнними злочинцями, а в подальшому і Статуту Міжнародного військового трибуналу для суду над японськими воєнними злочинцями мало особливе значення для формування права міжнародної відповідальності, зокрема індивідуальної кримінальної відповідальності. У 1946 р. Генеральна Асамблея ООН підтвердила принципи, втілені в статутах і вироках трибуналів, як загальновизнані принципи міжнародного права². Наголошується, що Нюрнберзький трибунал одер-

¹ Sorel J.-M. International Criminal Tribunals The Light and the Dark Sides of a Recent Grand Ambition. *Revue Tiers Monde*. 2011. Vol. 205, Issue 1. P. 41.

² Піменова А., Кузьменко В. Розвиток міжнародного кримінального правосуддя. *SWorldJournal*. 2022. Issue 13, part 2. С. 94

жав свої юридичні повноваження з того факту, що кожна з держав, яка була стороною в договорі про його заснування, мала юрисдикцію щодо злочинів і осіб, які в них обвинувачувалися, тобто відбулося об'єднання незалежних національних юрисдикцій. Поряд із традиційними юрисдикційними підставами в основі юрисдикції кожної держави, що уклала угоду, лежав принцип «юрисдикції переможців»¹. Варто зауважити, що Нюрнберзький трибунал зазнав критики своєї легітимності, оскільки він мав радше мультинаціональний, ніж міжнародний характер, інкримінував обвинуваченим злочини проти миру й злочини проти людяності *ex post facto*, а також мав обмеження щодо дослідження обставин чутливих для союзників питань². Разом із тим діяльність цих трибуналів заклала основи для створення органів міжнародного кримінального правосуддя.

У 1990-х роках світова спільнота знову звернулася до досвіду існування міжнародних судів *ad hoc* у зв'язку із ситуацією на території колишньої Югославії та в Руанді. Науковці вважають, що, створюючи ці трибунали, Рада Безпеки ООН діяла від імені світового співтовариства, і юрисдикція, якою вона наділила трибунали, цілком може бути названа «юрисдикцією від імені світового співтовариства» та є імперативною і пріоритетною³. Як зауважує Н. В. Дрьоміна, Рада Безпеки заснувала такі судові органи як засіб здійснення своєї основної функції захисту міжнародного миру та безпеки. Таким чином, юрисдикція трибуналів заснована на використанні Радою Безпеки своїх примусових повноважень відповідно до глави VII Статуту ООН, у зв'язку із чим стала підставою для гострих політичних і наукових дискусій з приводу легітимності трибуналів⁴. Однак створення цих трибуналів було значним кроком уперед порівняно з Нюрнберзьким і Токійським, оскільки вони були дійсно міжнародними, а також не обмежувалися переслідуванням представників якоїсь однієї сторони конфлікту.

Узагальнюючи досвід створення міжнародних судів *ad hoc*, варто зауважити, що такий формат є дієвим лише в разі, коли на нього погоджуються всі сторони конфлікту, а також його підтримує широка міжнародна спільнота, зокрема в особі Ради Безпеки ООН. В іншому випадку діяльність подібного трибуналу фактично означатиме «суд

¹ Дрьоміна Н. В. Юрисдикція міжнародних кримінальних судів і трибуналів : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.11. Одеса, 2006. С. 7, 8.

² Сенаторова О. В. Принципи Нюрнберзького процесу як основа міжнародної кримінальної юстиції. *Theory and practice of jurisprudence*. 2011. Т. 1. №1. DOI: <https://doi.org/10.21564/2225-6555.2011.1.62798>.

³ Теорія та практика міжнародного кримінального права : підручник / Зелінська Н. А., Андрейченко С. С., Дрьоміна-Волок Н. В., Коваль Д. О. ; за ред. Зелінської Н. А. Одеса : Фенікс, 2017. С. 279, 280.

⁴ Дрьоміна Н. В. Юрисдикція міжнародних кримінальних судів і трибуналів : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.11. Одеса, 2006. С. 8.

переможців над переможеними», а тому такий суд і його рішення матимуть лише часткову легітимацію – в очах групи держав, під егідою та в інтересах якої він діє, тож мети здійснення міжнародного правосуддя над воєнними злочинцями досягнуто не буде. Невипадково ключовою проблемою цих судів вважається загроза їх політизації, що може призвести до дисбалансу між категоріями «справедливість» і «правда»¹.

У випадку України легітимація суду *ad hoc* прогнозовано не буде забезпечена Радою Безпеки ООН через застосування російською федерацією як її постійним членом права вето. Отже, існування такого суду потенційно може спиратися на підтримку лише групи західних держав – партнерів України у війні, тоді як визнання його повноважень рештою країн світу, в яких проживає більшість населення планети, потребуватиме надзначних дипломатичних зусиль. Зрештою, поява такого суду фактично стане індикатором збереження монополярного світового порядку, який у сучасних умовах цілком може і не пройти перевірку на міцність, а тому його створення має значні ризики поглиблення геополітичного протистояння у світі.

Одним із варіантів створення такого суду є ухвалення резолюції Генеральної Асамблеї ООН. На думку ексзаступника Генерального секретаря ООН, компетенція Генеральної Асамблеї щодо цього визначається системою «Єдність заради миру», в рамках якої Генеральна Асамблея може надати рекомендацію або направити запит до Генерального секретаря з проханням провести переговори з Україною щодо договору про створення Спеціального суду для розслідування злочину агресії². Разом із тим реалізація цього механізму має певні недоліки, які стосуються як ризиків нездобуття підтримки цієї ініціативи Генеральною Асамблеєю, так і відсутності зобов'язуючої юридичної сили резолюцій останньої.

Також слід звернути увагу на те, що наявний досвід участі Генеральної Асамблеї ООН у створенні Надзвичайних палат у судах Камбоджі стосувався створення судів, які дослідниками розглядаються як квазіміжнародні або гібридні, а не повноцінного міжнародного трибуналу. Іншим прикладом діяльності Генеральної Асамблеї з притягнення до відповідальності воєнних злочинців можна вважати застосування Міжнародного неупередженого і незалежного механізму

¹ Філатов В. В. До питання міжнародно-правового статусу інституцій, які забезпечують кримінальне переслідування в рамках перехідного правосуддя. *Юридичний бюлетень*. 2022. Вип. 25. С. 21.

² Corell H. A Special Tribunal for Ukraine on the Crime of Aggression – The Role of the U. N. General Assembly. *Just Security*. 14.02.2023. URL: <https://www.justsecurity.org/85116/a-special-tribunal-for-ukraine-on-the-crime-of-aggression-the-role-of-the-u-n-general-assembly/>.

для Сирії у 2016 р., який був уповноважений збирати відповідні докази й іншу інформацію для її подальшого дослідження судовими органами¹. Однак цей механізм не є судом, а тому його створення не вирішило проблему засудження та покарання винних за воєнні злочини, вчинені на території Сирії. Попри це саме підтримка Генеральної Асамблеї ООН видається єдиною можливістю надати міжнародному судовому органу щодо України (незалежно від його формату) загальносвітової легітимності без загрози блокування з боку російської федерації.

Разом із тим слід враховувати, що діяльність міжнародних трибуналів потребує значних матеріальних витрат. Приміром, бюджет МТКЮ у 2010/2011 рр. становив понад 286 млн дол. США, а у 2012/2013 рр. – майже 251 млн дол. США, що складало майже чверть усього бюджету ООН². Можна прогнозувати, що діяльність подібного міжнародного трибуналу щодо України потребуватиме значно більших витрат з огляду на масштаби вчинення воєнних та інших міжнародних злочинів. Тому забезпечення його фінансування повністю залежатиме від іноземних партнерів України, передусім США, а отже, і рішення про його створення фактично прийматиметься з огляду на їхню позицію щодо цього, а саме готовності виділяти необхідні кошти.

Таким чином, перспектива створення *ad hoc* окремого міжнародного кримінального суду (трибуналу) щодо України на сучасному етапі викликає сумніви. Для його ефективного функціонування необхідний або найширший консенсус міжнародної спільноти, або повна капітуляція російської федерації з добровільним визнанням юрисдикції такого трибуналу. Досягнення кожної з цих умов наразі не видається реалістичним, тому існує потреба в пошуку Україною інших, більш дієвих форм міжнародного кримінального правосуддя.

Міжнародний кримінальний суд – це постійний орган, який має повноваження здійснювати юрисдикцію стосовно осіб, які вчинили найбільш тяжкі злочини, що викликають занепокоєння міжнародного співтовариства, та доповнює національні системи кримінального правосуддя. Він створений і діє на основі багатостороннього міжнародного договору – Римського статуту (далі в цьому підрозділі – РС) Міжнародного кримінального суду (МКС) від 1998 р.³ Суд має міжнародну правосуб'єктність. Він може здійснювати свої функції і повноваження на території будь-якої держави – учасниці РС, а також,

¹ Евсеев А. П. Возможные пути осуществления международного правосудия для Сирии. *Вісник Харківського національного університету імені В. Н. Каразіна. Серія «Право»*. 2018. Вип. 25. С. 138.

² Там само. С. 136.

³ Римський статут Міжнародного кримінального суду від 17.07.1998. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_588.

за спеціальною угодою, на території будь-якої іншої держави. МКС не входить до структури ООН, однак взаємодіє з нею на основі окремого договору.

Юрисдикція МКС визначається колом міжнародних злочинів, закріплених у РС: це злочин геноциду; злочини проти людяності; воєнні злочини та злочин агресії. Вказані злочини є найтяжчими порушеннями міжнародного правопорядку й найбільш серйозними викликами для людської цивілізації. МКС поширює свою юрисдикцію на ці діяння за таких умов: відповідний злочин був учинений на території держави – учасниці РС або у вчиненні злочину обвинувачується особа, яка є громадянином держави – учасниці РС. При цьому темпоральною особливістю юрисдикції МКС є те, що вона поширюється лише на злочини, вчинені після набрання чинності РС, а якщо держава стала учасницею РС після набрання ним чинності, Суд може здійснювати свою юрисдикцію лише стосовно злочинів, учинених після набрання чинності цим Статутом для цієї держави, якщо тільки ця держава не зробила спеціальну заяву про інше (ст. 11 РС). Також РС допускає можливість держави, яка не є його учасницею, визнати юрисдикцію МКС щодо відповідного злочину шляхом подання заяви Секретареві, що має наслідком співробітництво такої держави із Судом без будь-яких затримок або винятків (п. 3 ст. 12 РС).

Особливістю юрисдикції МКС є те, що вона поширюється рівною мірою на всіх осіб без будь-якого розрізнення на основі посадового становища. Зокрема, посадове становище глави держави або уряду, члена уряду або парламенту, обраного представника чи державної посадової особи в жодному разі не звільняє особу від кримінальної відповідальності та не є саме по собі підставою для пом'якшення покарання. Імунітети або спеціальні процесуальні норми, які можуть бути пов'язані з посадовим становищем особи відповідно до національного або міжнародного права, не перешкоджають здійсненню МКС своєї юрисдикції щодо такої особи (ст. 27 РС). Враховуючи це, фахівці зауважують, що юрисдикція МКС дозволяє притягнути до відповідальності найвищих посадових осіб держави, зокрема й чинних, незважаючи на їхній імунітет. МКС має широкі можливості для збирання доказів на будь-якій території, а також керується високими стандартами доказування, що дає змогу ухвалення обґрунтованого фінального рішення¹.

При цьому юрисдикція МКС має компліментарний (доповнюючий) характер щодо національних юрисдикцій. Науковці зазначають,

¹ Міжнародний кримінальний суд – важливий механізм розслідування воєнних злочинів росії в Україні. *Юридична Газета online*. 11.04.2022. URL. <https://yur-gazeta.com/golovna/mizhnarodniy-kriminalniy-sud--vazhliivy-mehanizm-rozsliduvannya-voennih-zlochiviv-rosiyi-v-ukrayini.html>.

що МКС створюється для доповнення національних органів юрисдикції, надаючи їм пріоритетне право здійснювати переслідування і притягнення до відповідальності винних осіб, тоді як у випадках, коли національна система функціонує нормально, то не виникає підстав для його втручання¹. Такі випадки регламентує ст. 17 РС, згідно з якою справа не може бути прийнятою до провадження в МКС у випадках, коли: а) у цій справі здійснюється розслідування або кримінальне переслідування державою, яка має юрисдикцію щодо неї, за винятком випадків, коли ця держава не бажає або не здатна належним чином здійснювати розслідування або кримінальне переслідування; б) державою, яка має юрисдикцію щодо такої справи, вже було проведено розслідування, і ця держава вирішила не здійснювати кримінального переслідування щодо відповідної особи, за винятком випадків, коли таке рішення стало результатом небажання або нездатності держави належним чином здійснювати кримінальне переслідування; с) відповідну особу вже було засуджено за поведінку, яка є предметом цієї заяви, і проведення судового розгляду Судом не дозволяється; d) справа не є достатньо серйозною, щоб виправдати подальші дії з боку Суду.

Критеріями небажання держави здійснювати провадження є такі: а) воно здійснюється з метою забезпечити відповідну особу від кримінальної відповідальності за злочини, що підпадають під юрисдикцію Суду; б) мала місце необґрунтована затримка у провадженні, яка за існуючих обставин є несумісною з наміром притягнути відповідну особу до відповідальності; с) провадження не здійснюється незалежно чи неупереджено і способом, у який воно здійснюється, за існуючих обставин є несумісним із наміром притягнути відповідну особу до відповідальності. Нездатність держави здійснювати провадження пов'язується з повним або істотним розвалом чи відсутністю своєї національної судової системи, що ведуть до неможливості отримати у своє розпорядження обвинуваченого чи необхідні докази і показання, або ж із будь-якими іншими причинами. Наведені критерії є достатньо широкими та мають оціночний характер, що створює широкий простір для дискреції МКС щодо прийнятності тієї чи іншої справи до його провадження.

Отже, особливості МКС як міжнародного судового органу є такими: статус постійно діючого органу; універсальна юрисдикція, яка не обмежується певною територією або конкретною ситуацією; чітка права основа організації та функціонування, визначена в багатосторонньому міжнародному договорі; компліментарний характер діяльності.

¹ Ківалов С. В. Міжнародне кримінальне правосуддя: від Нюрнберзького військового трибуналу до Міжнародного кримінального суду. *Альманах міжнародного права* / редкол.: С. В. Ківалов (голов. ред.), Т. Р. Короткий (заст. голов. ред.), В. Ф. Антипенко та ін. Одеса : Фенікс, 2009. Вип. 1. С. 17.

Завдяки цим особливостям МКС отримує істотні переваги над іншими різновидами міжнародних кримінальних судів і, за логікою його створення, мав би замінити собою різноманітні суди *ad hoc* та гібридні форми як єдиний і загальновізнаний орган міжнародного кримінального правосуддя, що керується принципами універсальності, правової визначеності, об'єктивності й неупередженості.

Разом із тим у складних міжнародних відносинах указані особливості МКС можуть розглядатися і як певні недоліки, що перешкоджають його ефективній діяльності. До них можна віднести те, що МКС є достатньо громіздкою бюрократичною установою, діяльність якої має формалізований характер. З огляду на це провадження в ньому тривають роками та дають досить скромні результати: так, за понад 20 років своєї діяльності МКС розглянув 31 ситуацію щодо 16 держав і стосовно 51 особи, частина з яких була виправдана, а частина – досі перебуває в розшуку¹. За територіальною ознакою Суд зосереджений переважно на ситуаціях в африканських державах, зокрема в Демократичній Республіці Конго, Уганді, Центральноафриканській Республіці, Судані, Кенії, Лівії, Кот-д'Івуарі, Малі. Це, зокрема, дало підстави звинувачувати МКС в упередженості та продовженні колоніальної політики. Також на адресу Суду висловлюється критика щодо неврахування локальних контекстів, затягування судових розглядів і сумнівності виправдувальних вироків².

Універсальна юрисдикція МКС створює в багатьох державах, передусім у тих, що ведуть активну зовнішню політику з використанням військової сили або мають внутрішні громадянські збройні конфлікти, обґрунтовані побоювання поширення його юрисдикції на відповідні ситуації за їх участю. Водночас можливість застосування повноважень МКС передусім пов'язана з ратифікацією державою РС. Цим, зокрема, викликаний той факт, що на сьогодні учасницями РС є 123 держави, 31 держава підписала, але не ратифікувала його, а 41 держава – член ООН взагалі не підписували РС. Такі держави, як США, Китай, Індія, Іран, Ізраїль та рф офіційно відмовилися від співробітництва з МКС. Показовою в цьому відношенні є позиція головного геополітичного партнера України – США, які спершу підписали РС, однак потім скасували свій підпис, пояснюючи це загрозою національним інтересам і суверенітету з боку МКС. Законодавство США передбачає застосування військової сили для звільнення будь-якого американського громадянина або громадян країн – союзників США, затриманих на території будь-якої держави на підставі ордера МКС. Шляхом укладен-

¹ Defendants. ICC. URL: <https://www.icc-cpi.int/fr/defendants?page=1>.

² Міжнародний кримінальний суд: внутрішня динаміка, геополітика та Україна. *Українська Гельсінкська спілка з прав людини*. 15.03.2021. URL: <https://www.helsinki.org.ua/articles/mizhnarodnyy-kryminalnyy-sud-vnutrishnia-dynamika-heopolityka-ta-ukraina/>.

ня двосторонніх угод з окремими державами США забезпечують своїх громадян від видачі МКС. Крім того, у 2019 і 2020 рр. США застосували санкції проти співробітників МКС, які здійснювали розслідування воєнних злочинів, учинених у 2003–2014 рр. в Афганістані за участю представників США, після чого МКС зупинив розслідування цих злочинів¹.

Така ситуація яскраво ілюструє слабкість МКС як органу міжнародного правосуддя. Також науковці звертають увагу на те, що за відсутності світової поліції та армії МКС продовжує залежати від держав у розслідуваннях та приведенні у виконання ордерів на арешт, а також не може відхилитися від міжнародних процедур захисту прав людини, тоді як окремі держави без жодних коливань готові знехтувати такими процедурами навіть у Європі². Отже, фактично результативність діяльності МКС ситуативно залежить від визнання конкретною державою чи державами його юрисдикції та її чи їх бажання співпрацювати з ним, що нівелює його переваги перед міжнародними трибуналами *ad hoc*, наведені вище.

Україна підписала РС ще 20 січня 2000 р., але так і не ратифікувала його, хоча зобов'язалася зробити це на підставі Угоди про асоціацію з ЄС у 2014 р. Парламентська Асамблея Ради Європи закликала Україну якнайшвидше ратифікувати Римський статут Міжнародного кримінального суду, що дозволить провести ефективне розслідування конкретних випадків порушень міжнародного гуманітарного права під час війни в Україні (підп. 11.2 п. 11 Резолюції ПАРЕ «Гуманітарні наслідки війни в Україні» №2198 (2018))³.

Така позиція України пояснюється політичними причинами, такими як: побоювання вищих посадових осіб щодо притягнення їх до відповідальності за некомпетентні рішення, що спричинили масову загибель людей; страх притягнення до відповідальності українських військових у зв'язку із здійсненням антитерористичної операції; побоювання позовів до МКС з боку РФ⁴. Вказані обставини зберігаються і після початку російсько-української війни. Так, у травні 2022 р. заступник керівника Офісу Президента України А. О. Смирнов заявив,

¹ США запровадили санкції проти прокурора Міжнародного кримінального суду. *Європейська правда*. 02.09.2020. URL: <https://www.eurointegration.com.ua/news/2020/09/2/7113902/>.

² Делмас-Марті М. Права людини та міжнародне кримінальне правосуддя – до висхідного миру. *Філософія права і загальна теорія права*. 2019. № 1. С. 224.

³ Resolution of the Parliamentary Assembly 2198 (2018) «Humanitarian consequences of the war in Ukraine». URL: <https://pace.coe.int/pdf/64f6c83a011e9e7676eca42b8f2c77d0bd5630c7484382f7e0277667278bca8d/resolution%202198.pdf>.

⁴ Боднар Н. Проблема ратифікації Римського статуту Міжнародного кримінального суду в світлі європейського вибору України. *European and Comparative Law Journal*. 2018. №8. С. 89.

що ратифікацію Україною РС слід відкласти до перемоги України у війні. Він пояснив це загрозою безлічі заяв країни-агресора про нібито вчинені українськими військовими злочини, яким МКС буде зобов'язаний дати оцінку¹.

При цьому Україна скористалася п. 3 ст. 12 РС, визнавши юрисдикцію РС без його ратифікації двома заявами Міністерства закордонних справ, поданими: 1) 17 квітня 2014 р. у справах злочинів проти людства, вчинених вищими посадовими особами держави під час мирних акцій протестів у період із 21 листопада 2013 р. до 22 лютого 2014 р.; 2) 8 вересня 2015 р. – про злочини проти людяності та воєнні злочини, вчинені на її території вищими посадовими особами рф та керівниками терористичних організацій «ДНР» і «ЛНР».

Тож, незважаючи на відсутність ратифікації РС, Україною створено достатню міжнародно-правову основу для притягнення МКС до відповідальності російських військових і посадовців за вчинення міжнародних злочинів на її території, а також недопущення застосування такого механізму до представників України. На національному рівні для забезпечення цього процесу 3 травня 2022 р. КПК України було доповнено розділом IX² «Особливості співробітництва з Міжнародним кримінальним судом». Слід зазначити, що передбачена розділом IX² КПК України співпраця стосується виключно юрисдикції МКС щодо осіб, які на момент учинення злочину діяли з метою здійснення збройної агресії проти України. Таким чином, український законодавець, відстоюючи національні інтереси, свідомо виключив можливість співпраці з МКС щодо міжнародних злочинів, учинених представниками української сторони.

При цьому, хоча згадані вище заяви України стосувалися лише воєнних злочинів і злочинів проти людяності, Прокурор МКС на підставі звернення 39 держав – учасниць РС 3 березня 2022 р. розпочав розслідування ситуації в Україні, охоплюючи ним також злочин геноциду². Подальший перебіг розслідування відбувається шляхом документування співробітниками МКС у тісній взаємодії з Офісом Генерального прокурора відповідних злочинів на території України. Найбільш значущою подією при цьому стало видання МКС 17 березня 2023 р. ордера на арешт президента російської федерації в. путіна та уповноваженого з прав дитини рф м. львової-белової за підозрою в незаконному, примусовому переміщенні українських дітей з окупованих територій України до ро-

¹ В ОП розповіли, коли Україна зможе ратифікувати Римський статут. *Українформ*. 26.05.2022. URL: <https://www.ukrinform.ua/rubric-society/3492340-v-op-rospovili-koli-ukraina-moze-ratifikovati-rimskij-statut.html>.

² Прокурор суду в Гаазі відкрив розслідування воєнних злочинів РФ в Україні. *Європейська правда*. 03.03.2022. URL: <https://www.eurointegration.com.ua/news/2022/03/3/7135121/>.

сії в ході повномасштабного вторгнення¹. Тим самим МКС продемонстрував рішучість у притягненні до відповідальності за вчинені на території України міжнародні злочини не лише їх безпосередніх виконавців, а й вищого керівництва рф, ще більше поглибивши його міжнародну ізоляцію. Разом із тим реальність виконання як указанного, так і інших подібних ордерів, у разі їх видання в майбутньому, залишається сумнівною, адже залежить від фізичного затримання та доставлення до МКС підозрюваних.

Поряд із цим, прогнозуючи ефективність МКС як засобу притягнення до відповідальності російських воєнних злочинців, слід враховувати, що Суд фізично не буде спроможним розглянути всі справи щодо міжнародних злочинів, вчинені на території України, а частина таких справ ще й не відповідатиме критеріям прийнятності, про які йшлося вище, оскільки цілком може бути розглянута українськими судами (наприклад, про воєнні злочини, вчинені російськими військовими, які знаходяться в полоні України). Як слушно зауважують дослідники, у випадку з Україною ідея визнання юрисдикції МКС пов'язана не стільки з нездатністю чи небажанням проводити належний судовий розгляд, скільки з бажанням надати цьому рішенню відповідної ваги в очах світової спільноти². Тож фактично Україна заінтересована у використанні потенціалу МКС для засудження саме вищого російського керівництва. Однак відповідно до ч. 1 ст. 63 РС обвинувачений повинен бути присутнім на судовому розгляді. Таким чином, відсутність обвинуваченого унеможлиблює розгляд справи щодо нього МКС, адже заочного провадження в ньому не передбачено. Зважаючи на це, за допомогою МКС зможуть бути притягнуті до відповідальності лише ті особи, які будуть затримані та передані йому Україною чи іншими державами. Стосовно вищого воєнно-політичного керівництва рф цього можливо досягти лише в разі надзвичайних обставин, наприклад, зміни влади в цій державі й добровільної видачі нею міжнародних злочинців. Так імовірність притягнення за допомогою МКС до відповідальності вищих російських посадовців, винних в організації міжнародних злочинів на території України, на сучасному етапі залишається досить низькою.

Іншою проблемою реалізації повноважень МКС як органу міжнародного правосуддя щодо ситуації в Україні є неможливість розгляду ним справи про злочин агресії рф. Хоча саме цей злочин росії проти України є найбільш очевидним і констатованим Резолюцією Генераль-

¹ У Міжнародному кримінальному суді видали ордер на арешт Путіна. *Європейська правда*. 17.03.2023. URL: <https://www.eurointegration.com.ua/news/2023/03/17/7158195/>.

² Славко А. С. Окремі питання юрисдикції міжнародного кримінального суду. *Правовий вісник Української академії банківської справи*. 2014. № 1. С. 80.

ної Асамблеї ООН № А/ES-11/L.1 від 2 березня 2022 р. «Агресія проти України»¹, а також таким, що повністю підпадає під положення ст. 8 bis РС, однак щодо розгляду МКС злочину агресії є формальні перешкоди. Так, відповідно до ст. 15 bis РС Суд може здійснювати юрисдикцію щодо злочину агресії, що випливає з акту агресії, вчиненого державою-учасницею, якщо тільки держава-учасниця раніше не заявила про невизнання нею такої юрисдикції шляхом надіслання відповідної заяви Секретарю. Стосовно держави, яка не є учасницею РС, Суд не здійснює своєї юрисдикції щодо злочину агресії, вчиненого громадянами цієї держави або на її території. Крім того, для початку розслідування Прокурором МКС необхідне рішення Ради Безпеки ООН стосовно акту агресії, вчиненого відповідною державою, а за його відсутності – санкціонування Палатою досудового провадження. Тож, оскільки ні рф, ні Україна не є учасницями РС, а визнання акту агресії проти України Радою Безпеки ООН прогнозовано буде заветовано рф як її постійним членом, розслідування і розгляд злочину агресії росії проти України за допомогою механізму МКС є неможливим.

Ще одним недоліком МКС як органу міжнародного правосуддя в українському кейсі є його обмежені можливості щодо відшкодування заподіяної міжнародними злочинами шкоди. Так, відповідно до ст. 75 РС Суд може винести постанову безпосередньо стосовно особи, визнаної винною, про відшкодування шкоди потерпілим або стосовно потерпілих у належній формі, включаючи реституцію, компенсацію та реабілітацію. Крім того, на додаток до позбавлення волі Суд може призначити: а) штраф відповідно до критеріїв, передбачених у Правилах процедури і доказування; б) конфіскацію доходів, майна й активів, отриманих безпосередньо або опосередковано в результаті злочину, без шкоди для прав bona fide третіх сторін (ч. 2 ст. 77 РС). Разом із тим усі ці заходи мають індивідуальний характер, тому їх застосування не здатне забезпечити відшкодування всіх завданих Україні збитків, включаючи кошти, необхідні на її відновлення, що за деякими оцінками на сьогодні становлять 410 млрд дол. США².

Зважаючи на викладене, доводиться констатувати, що попри авторитет і широкі можливості МКС, а також його очевидні зусилля на шляху притягнення до відповідальності осіб, винних у вчиненні на території України воєнних злочинів, цей міжнародний орган правосуддя не здатний повністю забезпечити потреби України в цій сфері щонайменше в таких напрямках: притягнення до кримінальної відпо-

¹ Aggression against Ukraine : resolution / adopted by the General Assembly. A_RES_ES-11_1-EN.

² «Сума збитків України – 410 млрд доларів, і вона постійно зростає» – експерт. *Українське радіо*. 18.05.2023. URL: <http://www.nrcu.gov.ua/news.html?newsID=101441>.

відальності за міжнародні злочини вищого воєнного та політичного керівництва РФ, включаючи в. путіна; засудження злочину агресії росії проти України; повного відшкодування завданих Україні внаслідок російського вторгнення збитків.

Гібридні (змішані або контаміновані) суди визначаються дослідниками як органи міжнародного кримінального правосуддя, правовий статус, юрисдикція та порядок діяльності яких визначаються як нормами міжнародного права, так і нормами внутрішньодержавного права відповідних країн¹. Їх створення передбачає формування в національних судах спеціалізованих судових складів («суд у суді»), наділених обмеженою предметною юрисдикцією (щодо міжнародних злочинів) з участю міжнародних і національних суддів і обвинувачів². Особливістю цих судів є те, що вони включають як національний, так і наднаціональний елементи (наприклад, склад суддів та обвинувачів у таких судах формується як із представників держави, так і з міжнародних представників, делегованих міжнародними організаціями або іноземними державами; процедура розгляду справ ґрунтується на загальній для відповідної держави, але передбачає особливі правила, погоджені міжнародними суб'єктами, тощо). Іноді такі суди входять до національної судової системи певної держави, але частіше виступають спеціальними судовими органами. Для їх організації та функціонування використовують як міжнародне право, так і національне законодавство певної держави. Юрисдикція контамінованих судів може бути гранично широкою, охоплюючи міжнародні злочини та відповідні діяння, передбачені внутрішнім законодавством про кримінальну відповідальність. Рішення цих судів визнаються як на національному, так і на міжнародному рівнях.

Через ці особливості гібридні суди можна вважати найбільш гнучкою формою міжнародних органів правосуддя, які забезпечують якнайповніше врахування національних інтересів чи специфіки певної ситуації, але водночас користуються визнанням і підтримкою на міжнародному рівні (передусім завдяки авторитету міжнародних організацій, задіяних у створенні та забезпеченні функціонування таких судів). Завдяки цьому забезпечується подвійна легітимація цих судів: для керівництва й населення певної держави вони сприймаються як «свої», внутрішні, а тому близькі й прийнятні; для міжнародних суб'єктів – як такі, що санкціоновані та контрольовані ними, а тому

¹ Базов О. В. Правові засади контамінованої моделі міжнародного кримінального правосуддя. *Філософські та методологічні проблеми права*. 2021. №2. С. 64.

² Попко В. Органи міжнародного кримінального правосуддя: множинність інституційних моделей. *Часопис Київського університету права*. 2021. №1. С. 306. DOI: <https://doi.org/10.36695/2219-5521.1.2021.60>.

більш прозорі, об'єктивні, неупереджені та прогнозовані, ніж національні органи правосуддя.

Також слід враховувати, що, на відміну від міжнародних трибуналів *ad hoc*, а також МКС, з фінансової точки зору гібридні форми міжнародних судів є більш економними, оскільки основні витрати перекладаються на національну систему кримінальної юстиції. Відповідно, такі суди будуть здатні розглянути більшу кількість справ і забезпечити оперативність судового розгляду, а їх організація буде відносно простою. Зважаючи на ці переваги гібридних судів, вони цілком закономірно розглядаються як перспективний формат міжнародного правосуддя щодо ситуації в Україні.

Водночас, аналізуючи досвід створення різноманітних гібридних судів (Спеціальний суд щодо Сьєрра-Леоне, Спеціальний суд щодо Лівану, Надзвичайні палати в судах Камбоджі, інститут Міжнародних суддів в Автономному краї Косово, Відділ з воєнних злочинів Суду Боснії і Герцеговини та ін.), слід визнати, що жодна із ситуацій, у яких створювалися такі суди, не відповідає ситуації України як за характером збройного конфлікту, так і за його масштабами, кількістю воєнних злочинів, міжнародним контекстом тощо. Фактично, існуючі гібридні суди стосувалися локальних, переважно внутрішніх конфліктів, що виникали в країнах «третього світу», тоді як Україна зіштовхнулася з повномасштабною військовою агресією з боку держави – постійного члена Ради Безпеки ООН. Зважаючи на це, у міжнародному досвіді не існує готового формату вирішення подібних проблем, що ставить перед світовою спільнотою складне завдання створення принципово нового механізму здійснення міжнародного правосуддя.

На сьогодні заінтересованими суб'єктами пропонуються різні варіанти міжнародного суду над росією. Так, заступник керівника Офісу Президента України А. О. Смірнов повідомив, що розглядаються три варіанти створення трибуналу щодо злочину агресії росії проти України: 1) на основі угоди України з ООН із прийняттям відповідної резолюції Генеральною Асамблеєю ООН; 2) на основі багатостороннього відкритого міжнародного договору між державами цивілізованого світу; 3) як суду, що працюватиме на основі українського права й української юрисдикції, із залученням міжнародного елемента для його побудови і діяльності. При цьому він зазначив, що третій, гібридний варіант, містить ризики звуження юридичної оцінки триваючої агресії до рівня «міждержавного конфлікту», тоді як світові потрібен територіально максимально широкий міжнародний інститут відповідальності за агресію з максимальним рівнем легітимності і визнання¹.

¹ Трибунал над російськими воєнними злочинцями: Україна та союзники розробили три моделі. *Delo.ua*. 06.02.2023. URL: <https://delo.ua/politics/tribunal-nad-rosiiskimi-vojennimi-zlocincyami-ukrayina-ta-soyuzniki-rozrobili-tri-modeli-410673/>.

За повідомленнями Держдепартаменту США, останні підтримують створення спеціального трибуналу щодо злочину агресії проти України у формі інтернаціоналізованого суду, який би ґрунтувався на юридичній системі України з міжнародними елементами та розташовувався б не в Україні, а в одній з країн Європи, натомість не бачать перспектив у створенні міжнародної інституції за підтримки ООН¹. Таким чином, головний партнер України підтримує найменш бажаний з української точки зору варіант, яким є гібридний суд, мотивуючи це, зокрема, можливістю відсутності підтримки Генеральної Асамблеї ООН.

При цьому слід наголосити, що необхідність створення додаткового до МКС міжнародного суду обґрунтовується передусім потребою засудження вищого військово-політичного керівництва РФ за злочин агресії проти України. Також актуальною проблемою залишається прийняття міжнародним судовим органом рішення про відшкодування Україні завданих російською агресією збитків. Поряд із цим існує потреба забезпечити притягнення до кримінальної відповідальності великої кількості воєнних злочинців, а також передбачити можливість заочного засудження винних у вчиненні на території України воєнних злочинів осіб, які залишаються недосяжними для українського правосуддя та МКС. Уявляється, що всі ці завдання тією чи іншою мірою можуть бути вирішені лише у форматі гібридного міжнародного суду.

Окремою проблемою при цьому залишається правова підстава створення такого суду. Як наголошувалося вище, досвід заснування гібридних судів у цьому аспекті є найбільш варіативним, оскільки вони створювалися на основі резолюцій як Ради Безпеки ООН, так і Генеральної Асамблеї ООН або ж за участю регіональних міжнародних організацій. Україна вочевидь заінтересована в найвищому рівні легітимації такого гібридного суду для визнання його рішень нейтральними державами, досягнення якого за відсутності перспектив задіяння Ради Безпеки ООН можливе шляхом прийняття резолюції Генеральної Асамблеї ООН. Однак проблеми її прийняття, про які йшлося вище, створюють необхідність пошуку альтернативних варіантів. Релії міжнародної ситуації, скоріше за все, дозволять створити гібридний суд щодо ситуації в Україні за підтримки передусім тих держав, що виступають партнерами України у війні проти росії. При цьому міжнародна підтримка такого суду можлива і за рішеннями регіональних міжнародних організацій, приміром ЄС і Ради Європи. У такому випадку легітимність такого суду в очах світової спільноти очікувано буде обмеженою, однак основної мети – міжнародного визнання – буде досягнуто хоча б частково.

¹ Печенюк А. США підтримали створення спецтрибуналу щодо злочинів РФ в Україні, але є нюанс. *УНІАН*. 28.03.2023. URL: <https://www.unian.ua/war/specialniy-tribunal-dlya-rosiji-cherez-viynu-v-ukrajini-v-ssha-ozvuchili-poziciyu-12196107.html>.

На підставі проаналізованого міжнародного досвіду притягнення до кримінальної відповідальності за воєнні злочини можна дійти таких висновків:

1) існує необхідність залучення до засудження за вчинені на території України міжнародні злочини органів міжнародного кримінального правосуддя, що зумовлено як обмеженими можливостями України в цій сфері, так і потребою подолати наслідки війни і не допустити її повторення в майбутньому зусиллями всієї світової спільноти;

2) наразі є відсутнім єдиний прийнятний формат міжнародного суду щодо ситуації в Україні як серед історичних моделей, так і через існуючих форм міжнародних судових органів, який би дозволив притягнути до відповідальності винних у вчиненні на території України міжнародних злочинів, а також забезпечити відшкодування завданих Україні збитків. Це створює принципово нові виклики перед чинною системою міжнародного кримінального правосуддя та є стимулом для її подальшого розвитку й удосконалення;

3) стосовно ситуації в Україні доцільно поєднати кілька форм міжнародного правосуддя з огляду на переваги й недоліки кожної з них. Як основний механізм для притягнення до відповідальності за воєнні злочини має розглядатися Міжнародний кримінальний суд, зважаючи на його статус і юрисдикцію. Додатковим засобом для притягнення до відповідальності за злочин агресії та інші міжнародні злочини, вчинені представниками російської федерації, які не можуть бути засуджені МКС, можуть виступати гібридні суди, створені за підтримки міжнародних партнерів на основі судової системи України.

4.3.2. ЮРИСДИКЦІЯ МІЖНАРОДНОГО КРИМІНАЛЬНОГО СУДУ ЩОДО ВОЄННИХ ЗЛОЧИНІВ, УЧИНЕНИХ НА ТЕРИТОРІЇ УКРАЇНИ

Міжнародне кримінальне правосуддя є одним із ключових елементів забезпечення відповідальності за вчинення найтяжчих міжнародних злочинів.

Кожен з міжнародних кримінальних судів і трибуналів має власний юрисдикційний режим, що визначає правові підстави юрисдикції, умови та порядок її здійснення, предметну, просторову, часову, персональну межі юрисдикції та деякі інші юрисдикційні аспекти створення та існування міжнародного кримінального суду (трибуналу)¹. Ці характеристики визначаються в установчих правових актах таких органів міжнародного правосуддя.

¹ Дрьоміна Н. В. Юрисдикція міжнародних кримінальних судів і трибуналів : монографія. Одеса : Фенікс, 2006. С. 185.

Якщо перші спроби нормативного закріплення таких характеристик були дуже лаконічними¹, то з розвитком органів міжнародного кримінального правосуддя їх опис ставав дедалі розлогішим і конкретним².

Остаточні підходи до визначення юрисдикції склалися при заснуванні сучасних міжнародних кримінальних судів і трибуналів, створених: 1) на підставі резолюцій Ради Безпеки ООН – міжнародних кримінальних трибуналів *ad hoc* для судового переслідування осіб, відповідальних за серйозні порушення міжнародного гуманітарного права й геноцид, вчинені в колишній Югославії та Руанді (сьогодні їх діяльність перейняв Міжнародний залишковий механізм ООН для кримінальних трибуналів (IRMCT)); 2) на підставі договорів ООН із державами, рішень тимчасових організацій ООН на територіях держав, де проводяться миротворчі операції, або резолюцій Ради Безпеки ООН – гібридних («інтернаціоналізованих», «змішаних») судів, які включають як міжнародний, так і національний компоненти (нормативну регламентацію, персонал, фінансування тощо (Сьєрра-Леоне, Камбоджа, Східний Тимор, Косово та Ліван)³.

Міжнародний кримінальний суд (МКС) створено на підставі Римського статуту (далі в цьому підрозділі – РС або Статут) Міжнародного кримінального суду від 17 липня 1998 р.⁴, який набрав чинності

¹ Наприклад, Версальський мирний договір, який передбачав можливість притягнення до відповідальності німецького імператора Вільгельма II за «найвищий злочин проти міжнародної моралі та святості договорів» через заснування спеціального (*ad hoc*) трибуналу, містив посилання на індивіда, щодо переслідування якого створюється такий трибунал, і мінімалістичний опис порушення (злочину), який буде розглядатися цим судом (спроба не вдалася, тому що Нідерланди відмовилися видати Вільгельма II союзникам) (Treaty of peace with Germany (Treaty of Versailles) of 28.06.1919. Art. 227. URL: https://www.census.gov/history/pdf/treaty_of_versailles-112018.pdf).

² Статути створених після Другої світової війни державами-переможницями міжнародних військових трибуналів, що діяли в Нюрнберзі (на підставі Лондонської угоди від 8 серпня 1945 р.) і в Токіо (на підставі Декларації Верховного головнокомандувача союзними силами від 19 січня 1946 р.), які судили керівників переможених Німеччини та Японії за злочини проти миру, воєнні злочини та злочини проти людства, містили більш докладний опис юрисдикційних характеристик цих міжнародних судів. Закон №10 Контрольної ради в Німеччині про покарання осіб, винних у воєнних злочинах, злочинах проти миру й проти людяності, на підставі якого було проведено ряд національних судових процесів із притягнення до відповідальності деяких інших представників нацистської Німеччини (юристів, лікарів та ін.), також містив юрисдикційні приписи (Control Council Law No. 10 of 20.12.1945. URL: <https://www.legal-tools.org/doc/ffda62/>).

³ Див.: Базов О. В. Правові засади контамінованої моделі міжнародного кримінального правосуддя. *Філософські проблеми окремих напрямів правознавства*. 2021. Т. 22, № 2. С. 64–76. DOI: <https://doi.org/10.33270/02212202.64>.

⁴ Римський статут Міжнародного кримінального суду від 17.07.1998 : станом на 16.01.2002. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_588.

1 липня 2002 р., і діє як постійний орган (організація) міжнародного кримінального правосуддя, що має міжнародну юрисдикцію з розслідування, судового переслідування та покарання фізичних осіб за вчинення визначених його Статутом міжнародних злочинів, а саме злочину агресії, злочину геноциду, воєнних злочинів та злочинів проти людяності.

Кожен із міжнародних органів кримінального правосуддя керується власним комплексом матеріально-правових і процесуальних норм, що, як правило, містяться в його статуті, Елементах злочинів, Правилах процедури і доказування, регламентах, однак у своїй судовій практиці намагається слідувати загальним підходам, концепціям, визнаним іншими подібними органами, зокрема Нюрнберзьким принципам (принципам міжнародного права, визнаним статутом Нюрнберзького трибуналу та які знайшли вираз у рішенні цього Трибуналу)¹.

МКС є договірним міжнародним судом. РС МКС містить перелік міжнародних злочинів і умови поширення на них юрисдикції МКС, умови прийнятності справ, а також положення щодо структурної організації та процедури МКС, управління МКС як міжнародною організацією, внесення поправок, змін до РС. Іншими важливими правовими актами, якими керується у своїй діяльності МКС є Елементи злочинів, Правила процедури і доказування, Регламент МКС, Регламент Офісу Прокурора МКС, Регламент Секретаріату МКС².

Предметна юрисдикція МКС (ratione materiae) охоплює «найбільш тяжкі злочини, що викликають занепокоєння міжнародного співтовариства»: злочин агресії, злочини проти людяності, воєнні злочини та злочин геноциду (ст. 5–8 bis РС МКС). Отже, Суд здійснює свою юрисдикцію лише щодо найтяжчих міжнародних злочинів (міжнародно-правових злочинів або міжнародних злочинів *stricto sensu*³). Крім

Див. також: Міжнародний кримінальний суд. *Міністерство юстиції України*. URL: <https://minjust.gov.ua/m/mijnarodniy-kriminalniy-sud>.

¹ Норми міжнародного права, що регулюють діяльність міжнародних кримінальних судів і трибуналів, у тому числі їх співробітництво з державами й іншими суб'єктами, складають міжнародне кримінальне процесуальне право, яке є частиною однієї з підгалузей міжнародного кримінального права. Міжнародне кримінальне право *lex lata* складається з двох підгалузей: 1) міжнародного кримінального права *stricto sensu*, що регламентує підстави і порядок притягнення індивідів до кримінальної відповідальності органами міжнародного кримінального правосуддя за вчинення міжнародних злочинів (складається з міжнародного кримінального матеріального і процесуального права); 2) транснаціонального кримінального права, що регламентує взаємодію держав та їх зобов'язання з криміналізації окремих діянь на національному рівні та співробітництво з попередження і переслідування цих діянь (див.: Теорія та практика міжнародного кримінального права / за ред. Н. А. Зелінської. Одеса : Фенікс, 2017. С. 8).

² Core Legal Texts. *International Criminal Court*. URL: <https://www.icc-cpi.int/resource-library/core-legal-texts>.

³ Зелінская Н. А. Международные преступления и международная преступность : монография. Одесса : Юрид. лит., 2006. С. 47.

того, Суд також переслідуює за злочини проти відправлення правосуддя, перелічені у ст. 70(1) РС МКС: а) дача неправдивих показань після взяття зобов'язання давати правдиві показання; б) надання завідомо неправдивих або сфальсифікованих доказів; с) здійснення протиправного впливу на свідка, втручання або перешкоджання присутності свідка чи дачі ним показань, помста за дачу ним показань чи знищення доказів, їх фальсифікація або перешкоджання їх збиранню; d) перешкоджання, залякування або протиправний вплив на посадову особу Суду з метою примушення або переконання посадової особи не виконувати або виконувати неналежним чином свої обов'язки; е) помста посадовій особі Суду за те, що ця або інша посадова особа виконувала свої обов'язки; f) вимагання або одержання хабара у статусі посадової особи Суду у зв'язку зі своїми офіційними обов'язками.

Суд має *часову юрисдикцію (ratione temporis)* – може діяти тільки стосовно злочинів, учинених після набрання чинності РС МКС (після 1 липня 2002 р.), а для держави, яка ратифікувала РС МКС після набрання ним чинності, – лише стосовно злочинів, учинених після набрання чинності РС МКС для цієї держави. Крім того, РС МКС передбачає право держави, яка не є учасницею цього Статуту, визнати здійснення Судом юрисдикції стосовно відповідного злочину шляхом подання відповідної заяви Секретареві МКС (ст. 12(3) РС МКС). У такому разі ця держава самостійно визначає часову юрисдикцію суду, але не раніше 1 липня 2002 р.

Суд має також *територіальну юрисдикцію (ratione loci)* – може діяти тільки стосовно злочинів, які було вчинено на території держави-учасниці РС МКС чи держави, яка визнала юрисдикцію МКС, або якщо особа, яку обвинувачують у вчиненні злочину, є громадянином таких держав. Для злочину агресії юрисдикція визначається за іншими правилами.

Оскільки РС МКС оснований на принципі індивідуальної кримінальної відповідальності, *персональна юрисдикція Суду (ratione personae)* поширюється на фізичних осіб, які досягли 18-річного віку на момент вчинення злочину. Службове становище та відповідні імунітети суб'єкта не обмежують персональну юрисдикцію Суду.

Особливі правила юрисдикції МКС для злочину агресії визначено ст. 15 bis, яка була додана до Римського статуту МКС Кампальськими поправками¹. Ключові положення цих особливих правил полягають у тому, що Суд може здійснювати юрисдикцію лише стосовно злочинів

¹ Amendments to the Rome statute of the International Criminal Court. Kampala, 11 June 2010 : Adoption of amendments on the crime of aggression. URL: https://asp.icc-cpi.int/sites/asp/files/asp_docs/RC2010/AMENDMENTS/CN.651.2010-ENG-CoA.pdf.

агресії, вчинених через 1 рік з моменту ратифікації або прийняття цих поправок тридцятьма державами-учасницями – 29 червня 2017 р.¹; Суд здійснює юрисдикцію щодо злочину агресії з моменту її активації рішенням держав-учасниць – з 17 липня 2018 р.²; Суд може відповідно до ст. 12 РС МКС здійснювати юрисдикцію щодо злочину агресії, що випливає з акту агресії, вчиненого державою-учасницею, якщо тільки держава-учасниця раніше не заявила про невизнання нею такої юрисдикції шляхом надіслання відповідної заяви Секретарю (відкликання такої заяви може бути здійснено в будь-який час і має бути розглянуте державою-учасницею протягом 3 років); стосовно держави, яка не є учасницею РС, Суд не здійснює своєї юрисдикції щодо злочину агресії, вчиненого громадянами цієї держави або на її території.

Відповідно до *принципу комплементарності (доповнюваності)*, зазначеного в преамбулі та ст. 1 РС МКС, Міжнародний кримінальний суд доповнює національну кримінальну юрисдикцію, із чого слідує, що кожна держава в першу чергу несе обов'язок здійснювати судове переслідування за найтяжчі злочини проти міжнародного права (*позитивна комплементарність*), а МКС здійснює розслідування або судове переслідування, коли держава, що має юрисдикцію, не бажає або не здатна належним чином здійснювати розслідування чи переслідування або коли відповідне рішення держави не здійснювати кримінального переслідування щодо відповідної особи стало результатом небажання або нездатності держави належним чином здійснювати кримінальне переслідування (*класична, або в деяких дослідженнях негативна комплементарність*)³. Отже, МКС не замінює собою національні судові органи і не є окремою (вищою) судовою інстанцією для національного кримінального провадження.

Особливістю юрисдикційного режиму МКС є два способи визнання державою юрисдикції МКС: 1) ратифікація, прийняття або затвердження Римського статуту (ст. 12(1), 125 РС); 2) подання державою Секретареві Суду заяви про визнання здійснення Судом юрисдикції щодо злочину (ст. 12(3) РС).

Україна у 2000 р. підписала РС, але не ратифікувала його, спочатку через негативний Висновок Конституційного Суду України у справі про Римський статут від 11 липня 2001 р., яким Римський

¹ Держава Палестина стала тридцятьою державою, яка ратифікувала Кампальські поправки про злочин агресії (29 червня 2016 р.).

² Activation of the jurisdiction of the Court over the crime of aggression : Resolution ICC-ASP/16/Res.5 : Adopted at the 13th plenary meeting, on 14 December 2017, by consensus. § 1. URL: https://asp.icc-cpi.int/sites/asp/files/asp_docs/Resolutions/ASP16/ICC-ASP-16-Res5-ENG.pdf.

³ Stahn C. Taking Complementarity Seriously: On the Sense and Sensibility of Classical, Positive and Negative Complementarity. *SSRN Electronic Journal*. 2011. DOI: <https://doi.org/10.2139/ssrn.2321844>.

статут Міжнародного кримінального суду було визнано «таким, що не відповідає Конституції України, в частині, що стосується положень абзацу десятого преамбули та статті 1 Статуту, за якими “Міжнародний кримінальний суд ... доповнює національні органи кримінальної юстиції”, тому що «можливість такого доповнення судової системи України не передбачена розділом VIII “Правосуддя” Конституції України» (п. 2.1 мотивувальної частини Висновку)¹.

Уявляється, що Конституційний Суд України надав спірне тлумачення принципу комплементарності, що призвело до негативного висновку, «участь України в Статуті МКС виявилася під питанням, мабуть, по недорозумінню», а сам висновок Конституційного Суду України доктринально не є бездоганим»². Положення абзацу десятого преамбули та ст. 1 Статуту, за якими «Міжнародний кримінальний суд ... доповнює національні органи кримінальної юстиції», складають так званий принцип комплементарності, або доповнюваності, юрисдикції МКС, який є одним із найважливіших принципів функціонування Суду. Схоже, що під час розгляду Конституційним Судом України справи № 1-35/2001 була допущена помилка щодо природи вказаного принципу і він тлумачився як принцип інстанційний (судострійний), а не як функціональний (або точніше – юрисдикційний), яким насправді є. Причиною цього було буквальне й помилкове розуміння (тлумачення) положень абзацу десятого преамбули та ст. 1 Статуту, за якими «Міжнародний кримінальний суд ... доповнює національні органи кримінальної юстиції», і висновок про те, що перед ратифікацією Статуту цей Суд має бути включено до судової системи України («можливість такого доповнення судової системи України не передбачена розділом VIII “Правосуддя” Конституції України»), у протилежному випадку матиме місце заборонене частиною першою ст. 124 Конституції України «делегування функцій судів України ін-

¹ Висновок Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Президента України про надання висновку щодо відповідності Конституції України Римського Статуту Міжнародного кримінального суду (справа про Римський Статут від 11.07.2001 № 3-в/2001. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v003v710-01>).

² Буроменский М. В. Теория и практика становления международного уголовного права и украинское уголовное законодательство. *Міжнародне право ХХІ століття: сучасний стан та перспективи розвитку* (до 60-ліття проф. В. М. Репецького) / М. М. Микієвич, М. В. Буроменский, В. В. Гутник та ін. ; за ред. М. М. Микієвича. Львів : ЛА «Піраміда», 2013. С. 186–187.

Хоча існують і позиції вітчизняних учених, що непрямо визнають правильність висновку, стверджуючи, що вказаний Висновок «... вже не відповідає реаліям сьогодення» (див.: Камінська Н. В. Роль Конституційного Суду України у гармонізації національного законодавства з міжнародними договорами. *Конституційна та адміністративна процедура: міжнародний досвід та національна практика* : матеріали Міжнар. наук.-практ. конф., м. Чернівці, 2 трав. 2023 р. Чернівці, 2023. С. 40).

Вважаємо, що Висновок у частині, що стосується принципу комплементарності юрисдикції МКС, був помилковим у вказаній частині від початку.

шим органам та створення судів, не передбачених Основним Законом»¹. Конституційний Суд України в порушення розділу 3 ч. III Віденської конвенції про право міжнародних договорів 1969 р.² не врахував автономне значення окремих понять РС, що виключило тлумачення Статуту як міжнародного договору відповідно до «... звичайного значення, яке слід надавати термінам договору в їхньому контексті, а також у світлі об'єкта і цілей договору» (ст. 31 Конвенції). Принцип комплементарності не вводить Міжнародний кримінальний суд як окрему ланку судової системи чи додаткову інстанцію судової системи певної держави (наприклад, України), а є принципом функціонування МКС, що складає основу юрисдикційного режиму останнього. І формулювання вказаного принципу в абзаці десятому преамбули та ст. 1 Статуту не передбачає включення Суду до системи національних органів кримінальної юстиції (на що вказує відсутність терміна «система національних органів кримінальної юстиції»). Слід звернути увагу на те, що Римським статутом МКС не передбачена передача суверенітету держави у сфері здійснення судочинства у кримінальних справах (кримінального провадження). Основною ідеєю принципу комплементарності є підтримання державного суверенітету, оскільки «... обов'язком кожної держави є здійснення її кримінальної юрисдикції над особами, відповідальними за вчинення міжнародних злочинів» (абзац сьомий преамбули РС).

МКС не володіє виключною юрисдикцією (яку мали міжнародні військові трибунали, створені після Другої світової війни), як і не має пріоритету по відношенню до юрисдикції національних судів (яким були наділені Міжнародні кримінальні трибунали *ad hoc* щодо колишньої Югославії та Руанди). Основний підхід, на якому ґрунтується РС МКС, – це державний суверенітет і принцип згоди, що проявляється як у передумовах здійснення юрисдикції (ст. 12 РС), у механізмі запуску розслідувань (ст. 13 РС), так і в принципі комплементарності. Принцип комплементарності в РС означає, що національні суди мають пріоритет здійснювати юрисдикцію щодо злочинів, визначених у Статуті, а МКС може здійснювати свою юрисдикцію щодо злочинів, лише якщо відповідна держава не може або не бажає розслідувати або переслідувати в судовому порядку передбачені РС злочини (ст. 17 РС).

¹ Висновок Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Президента України про надання висновку щодо відповідності Конституції України Римського Статуту Міжнародного кримінального суду (справа про Римський Статут) від 11.07.2001 № 3-в/2001. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v003v710-01>.

За такої хибної логіки кожного разу, коли Україна погоджується на юрисдикцію якогось міжнародного суду, вона має вносити зміни до Конституції та доповнювати перелік судів.

² Віденська конвенція про право міжнародних договорів від 23.05.1969 : станом на 13.06.1986. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_118.

Римський статут передбачає чотири підстави не прийняття справи МКС до свого провадження, при цьому застосування двох підстав застережено випадками, коли мало місце небажання або нездатність держави провести розслідування чи почати кримінальне переслідування належним чином (ст. 17(1)(а, b) PC). У зв'язку із цим Статут виокремлює три види небажання держави проводити розслідування чи розпочати кримінальне переслідування (ст. 17(2) PC), а також формальні критерії нездатності держави (ст. 17(3) PC).

Уважний аналіз Статуту, вказує на те, що принцип комплементарності стосується лише процедури Суду, але аж ніяк його місця в системі національних судових органів, а тим більше національних органів кримінальної юстиції. Так, у контексті положень ст. 17 PC слід погодитися з тим, що принцип комплементарності визначає процедуру початку розслідування, яка, крім іншого, передбачає можливість передачі розслідування державі.

Викладене підтверджує тезу про те, що принцип комплементарності (абзац десятий преамбули та ст. 1 Статуту) стосується не системи національних органів кримінальної юстиції, а питань функціонування останніх, тобто юрисдикційних питань. Принцип комплементарності є колізійною нормою, що вирішує конкуренцію національної юрисдикції та юрисдикції Міжнародного кримінального суду, що вказує на функціональний, а не інстанційний характер указанного принципу¹.

Закон України «Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя)»², що виклав в іншій редакції ст. 124 Конституції України, не «доповнив судову систему України» Міжнародним кримінальним судом, як на тому наполягалося у Висновку, що ще раз підкреслює спірність його мотивів у цій частині³. Після внесення цих змін в 2016 р.

¹ Пашковський М. І. Висновок за запитом Міністерства юстиції України щодо бачення відповідності Конституції України Римського статуту Міжнародного кримінального суду. 2014. *eNUOLAIR – Репозитарій (архів) Національного університету «Одеська юридична академія»*. URL: <http://dspace.onua.edu.ua/handle/11300/1849>.

² Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя) : Закон України від 02.06.2016 № 1401-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1401-19>.

Ці зміни сталися, щоб уможливити виконання Україною обов'язку з ратифікації та імплементації PC МКС та пов'язаних із ним документів, як це встановлено ст. 8 Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони, від 27.06.2014 (URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_011).

³ Оцінюючи частину шосту нової редакції ст. 124 Конституції України, Конституційний Суд України дійшов висновку, що пропонується в законопроекті зміна щодо того, що «Україна може визнати юрисдикцію Міжнародного кримінального суду на умовах, визначених Римським статутом Міжнародного кримінального суду», уможливило визнання юрисдикції МКС на умовах, визначених його Статутом (див.: Висновок Конституційного Суду України у справі за зверненням Верховної Ради України про надання висновку щодо відповідності законопроекту про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя) вимогам статей 157 і 158 Конституції

до ст. 124 Конституції України негативні правові наслідки Висновку Конституційного Суду України 2001 р. були частково усунено шляхом фіксації права України визнати юрисдикцію МКС на умовах, визначених РС (частина шоста ст. 124 Конституції України).

Ще до рішення про «невідповідність» Конституції України принципу комплементарності юрисдикції МКС Україна скористалася другим способом визнання юрисдикції МКС, передбаченим ст. 12(3) РС МКС¹. 9 квітня 2014 р. Посольство України в Королівстві Нідерландів звернулося до Секретаря МКС² із декларацією від 9 квітня 2014 р.³ про визнання юрисдикції МКС на підставі Заяви Верховної Ради України до Міжнародного кримінального суду про визнання Україною юрисдикції міжнародного кримінального суду щодо скоєння злочинів проти людяності вищими посадовими особами держави, які призвели до особливо тяжких наслідків та масового вбивства українських громадян під час мирних акцій протестів у період з 21 листо-

України від 20.01.2016 №1-в/2016. П. 3.1.4. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v001v710-16>.

¹ «Якщо відповідно до пункту 2 вимагається визнання юрисдикції державою, яка не є учасницею цього Статуту, ця держава може шляхом подання заяви Секретареві визнати здійснення Судом юрисдикції стосовно відповідного злочину. Держава, яка визнає юрисдикцію, співробітничатиме із Судом без будь-яких затримок або винятків відповідно до Частини 9».

² МКС складається з чотирьох органів: 1) Президії, у складі Голови та віцепрезидів Суду, які відповідають за загальне керівництво справами Суду й виконують деякі інші функції; 2) судових підрозділів, між якими розподіляються 18 суддів МКС: Апеляційного відділу (зі складу суддів якого створюється Апеляційна палата), Судового відділу (зі складу суддів якого створюються палати для розгляду конкретних справ), Відділу досудового провадження (зі складу суддів якого створюються палати досудового провадження для вирішення питань до передачі справ до судового розгляду); 3) Офісу Прокурора, відповідального за отримання та вивчення будь-якої інформації про злочини, що підпадають під юрисдикцію МКС, розслідування, підтримання обвинувачення; 4) Секретаріату, який відповідає за несудові аспекти управління справами й обслуговування МКС (ст. 34 РС МКС). Крім того, в управлінні Судом як міжнародною організацією бере участь Асамблея держав-учасниць (у складі представників 123 держав, що ратифікували РС МКС), яка приймає поправки до РС, обирає суддів, Прокурора і його заступників, вирішує питання бюджету МКС тощо (Гутник В. В. Міжнародний кримінальний суд : навч. посіб. Львів : ЛНУ ім. Ів. Франка, 2023. С. 30, 31 ; Пашковський М. І. Особливості співробітництва з Міжнародним кримінальним судом. *Кримінальний процес* : підручник / І. В. Басиста, Р. І. Благута, І. В. Гловюк та ін. / ред.: А. Я. Хитра, Р. М. Шехавцов. Львів, 2022. Тема 36. С. 290).

³ Declaration by Ukraine lodged under Article 12(3) of the Rome Statute, 09 April 2014 №61219/673/384. *International Criminal Court*. URL: <https://www.icc-cpi.int/sites/default/files/declarationRecognitionJurisdiction09-04-2014.pdf>.

У цьому підрозділі монографії для ясності розмежування акти, вчинені послом і міністром закордонних справ України називатимемо деклараціями, а заяви Верховної Ради України – заявами, хоча англійською вони позначаються, як і заява за ст. 12(3) РС МКС, одним словом – declaration.

пада 2013 року по 22 лютого 2014 року¹. 17 квітня 2014 року в. о. міністра закордонних справ України А. Б. Дециця² подав Секретарю МКС ноту про визнання юрисдикції МКС у зв'язку з указаною постановою парламенту України³. На підставі цих звернень Прокурор МКС Фату Бенсуда 25 квітня 2014 р. оголосила про початок попереднього вивчення (дослідження) ситуації в Україні Офісом Прокурора МКС, зосередивши увагу на так званих подіях Майдану⁴. 8 вересня 2015 р.

¹ Заява Верховної Ради України до Міжнародного кримінального суду про визнання Україною юрисдикції міжнародного кримінального суду щодо скоєння злочинів проти людяності вищими посадовими особами держави, які призвели до особливо тяжких наслідків та масового вбивства українських громадян під час мирних акцій протестів у період з 21 листопада 2013 року по 22 лютого 2014 року, від 25.02.2014 № 790-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/790-18>.

² Note Verbale of the Acting Minister of Foreign Affairs of Ukraine, Mr. Andrii Deshchytzia, 17 April 2014 № 72/35-620-1134. *International Criminal Court*. URL: <https://www.icc-cpi.int/sites/default/files/itemsDocuments/997/UkraineMFAdocument16-04-2014.pdf>.

³ Така практика не є поодинокую. Станом на липень 2023 р. лише три держави, які не є сторонами РС МКС, зробили заяви згідно зі ст. 12(3) РС МКС: Кот-д'Івуар (2003, 2010, 2011), Палестина (2014) і Україна (2014, 2015) (див.: Côte d'Ivoire. *International Criminal Court*. URL: <https://www.icc-cpi.int/cdi> ; State of Palestine. *International Criminal Court*. URL: <https://www.icc-cpi.int/palestine> ; Statement of the Prosecutor, Fatou Bensouda, on the conclusion of the preliminary examination in the situation in Ukraine. *International Criminal Court*. URL: <https://www.icc-cpi.int/news/statement-prosecutor-fatou-bensouda-conclusion-preliminary-examination-situation-ukraine>).

Ці декларації дозволяють Суду розслідувати й переслідувати злочини під його юрисдикцією, які сталися на території цих держав або їхніми громадянами. Однак ці заяви також зобов'язують держави, які їх прийняли, співпрацювати з Судом без будь-яких затримок чи винятків відповідно до ч. 9 Статуту. Крім того, за заявою 2013 р. про здійснення юрисдикції МКС відповідно до ст. 12(3) РС МКС щодо передбачуваних злочинів, скоєних на території Держави Єгипет з 1 червня 2013 р., Секретаріат вирішив, що Суд не має юрисдикції, бо заява подана недержавним органом Єгипту (див.: Communication seeking to accept the ICC's jurisdiction over Egypt is dismissed. *International Criminal Court*. URL: <https://www.icc-cpi.int/news/communication-seeking-accept-iccs-jurisdiction-over-egypt-dismissed>).

Заява 2021 р. паралельного цивільного уряду М'янми (NUG) за ст. 12(3) РС МКС ще не розглянута Секретарем МКС. Проте з інших підстав розслідування ситуації в Бангладеш та М'янмі ведеться з 2019 р. (див.: Myanmar's Civilian Government Delegates Jurisdiction to International Criminal Court. *Fortify Rights*. URL: https://www.fortifyrights.org/our_impact/imp-mya-2021-08-19/ ; Bangladesh/Myanmar. *International Criminal Court*. URL: <https://www.icc-cpi.int/bangladesh-myanmar>).

⁴ The Prosecutor of the International Criminal Court, Fatou Bensouda, opens a preliminary examination in Ukraine. *International Criminal Court*. URL: <https://www.icc-cpi.int/news/prosecutor-international-criminal-court-fatou-bensouda-opens-preliminary-examination-ukraine> ; ICC Prosecutor extends preliminary examination of the situation in Ukraine following second article 12(3) declaration. *International Criminal Court*. URL: <https://www.icc-cpi.int/news/icc-prosecutor-extends-preliminary-examination-situation-ukraine-following-second-article-123>.

Провадження в МКС складається з таких стадій: попереднього вивчення; розслідування; попереднього судового провадження; судового розгляду; оскарження й апе-

Секретар МКС отримав другу декларацію від 8 вересня 2015 р. за підписом міністра закордонних справ України П. А. Клімкіна¹ про визнання юрисдикції МКС відповідно до ст. 12(3) РС, подану відповідно до постанови Верховної Ради України «Про Заяву Верховної Ради України “Про визнання Україною юрисдикції Міжнародного кримінального суду щодо скоєння злочинів проти людяності та воєнних злочинів вищими посадовими особами Російської Федерації та керівниками терористичних організацій «ДНР» та «ЛНР», які призвели до особливо тяжких наслідків та масового вбивства українських громадян»². Після цієї заяви Прокурор МКС 29 вересня 2015 р. розширила попереднє вивчення (дослідження) ситуації в Україні³.

14 листопада 2016 р. Офіс Прокурора МКС опублікував Звіт про дії з попереднього вивчення у справі «Ситуація в Україні», у якому надав попередні висновки про можливе вчинення міжнародних злочинів на території України під час збройних конфліктів із лютого 2014 р.⁴ 11 грудня 2020 р. Прокурор МКС Ф. Бенсуда заявила про завершення попереднього вивчення ситуації в Україні, що ця ситуація відповідає критеріям Статуту для відкриття розслідування, що існують розумні підстави вважати, що широкий діапазон діянь, скоєних у контексті ситуації в Україні, становлять воєнні злочини та злочини проти людяності в межах юрисдикції МКС та включають три великі групи віктимізації: i) злочини, скоєні у контексті військових дій; ii) злочини, скоєні під час затримань; та iii) злочини, скоєні в Криму; ці злочини, вчинені різними сторонами конфлікту, також були достатньо серйозними як із кількісної, так і з якісної точки зору, щоб вимагати розслідування Офісом Прокурора⁵.

ляційного провадження; перегляду остаточного рішення Суду; виконання рішень Суду (Пашковський М. І. Особливості співробітництва з Міжнародним кримінальним судом. *Кримінальний процес* : підручник / І. В. Басиста, Р. І. Благута, І. В. Гловюк та ін. ; ред.: А. Я. Хитра, Р. М. Шехавцов. Львів, 2022. Тема 36. С. 290).

¹ Declaration by Ukraine lodged under Article 12(3) of the Rome Statute, 8 September 2015. *International Criminal Court*. URL: https://www.icc-cpi.int/sites/default/files/iccdocs/other/Ukraine_Art_12-3_declaration_08092015.pdf.

² Про Заяву Верховної Ради України «Про визнання Україною юрисдикції Міжнародного кримінального суду щодо скоєння злочинів проти людяності та воєнних злочинів вищими посадовими особами Російської Федерації та керівниками терористичних організацій “ДНР” та “ЛНР”, які призвели до особливо тяжких наслідків та масового вбивства українських громадян» : постанова Верхов. Ради України від 04.02.2015 № 145-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/145-19>.

³ ICC Prosecutor extends preliminary examination of the situation in Ukraine following second article 12(3) declaration. *International Criminal Court*. URL: <https://www.icc-cpi.int/news/icc-prosecutor-extends-preliminary-examination-situation-ukraine-following-second-article-123>.

⁴ Ukraine. *Report on Preliminary Examination Activities (2016)*. International Criminal Court, 14 November 2016. §§ 146–191. URL: https://www.icc-cpi.int/sites/default/files/161114-otp-rep-PE_ENG.pdf.

⁵ Statement of the Prosecutor, Fatou Bensouda, on the conclusion of the preliminary examination in the situation in Ukraine. *International Criminal Court*. URL: <https://www.icc-cpi.int/news/statement-of-the-prosecutor-fatou-bensouda-on-the-conclusion-of-the-preliminary-examination-in-the-situation-in-ukraine>.

Після початку повномасштабного збройного вторгнення РФ до України, 28 лютого 2022 р. Прокурор МКС Карім А. А. Хан зробив заяву про рішення «якомога швидше почати розслідування ситуації в Україні» та про необхідність отримання дозволу від Палати досудового провадження Суду на відкриття розслідування¹. Але вже 2 березня 2022 р. Прокурор МКС зробив ще одну заяву – про отримання звернень від 39 держав-учасниць² про передачу йому ситуації в Україні та про те, що він вирішив «розпочати розслідування ситуації в Україні з 21 листопада 2013 р., тим самим охоплюючи до своєї сфери дії будь-які минулі та теперішні заяви про воєнні злочини, злочини проти людяності або геноцид, вчинені на будь-якій частині території України будь-якою особою»³. Ця заява Прокурора МКС вказує на те, що вона принаймні за *ratione materiae* не співпадає із заявами від України за ст. 12(3) РС МКС.

Відповідні заяви Верховної Ради України у 2014 і 2015 рр. про визнання юрисдикції МКС згідно зі ст. 12(3) РС МКС торкаються меж юрисдикції МКС. Так, декларація представника України від 9 квітня 2014 р. містить лише часове обмеження юрисдикції МКС вчиненням злочинів у період із 21 листопада 2013 р. по 22 лютого 2014 р.⁴ Однак Заява Верховної Ради України, на яку посилається вказана декларація, додає ще обмеження за колом злочинів, зазначаючи злочини проти людяності, та за колом осіб, посилаючись на злочини вищих посадових осіб держави, а саме: В. Ф. Януковича – колишнього Президента України, колишнього Генерального прокурора України В. П. Пшонки, колишнього міністра внутрішніх справ України В. Ю. Захарченка та «інших посадових осіб, які видавали та виконували явно злочинні накази»⁵. Друга декларація представника України від 8 серпня 2015 р.

www.icc-cpi.int/news/statement-prosecutor-fatou-bensouda-conclusion-preliminary-examination-situation-ukraine.

¹ Statement of ICC Prosecutor, Karim A. A. Khan QC, on the Situation in Ukraine: «I have decided to proceed with opening an investigation.». *International Criminal Court*. URL: <https://www.icc-cpi.int/news/statement-icc-prosecutor-karim-aa-khan-qc-situation-ukraine-i-have-decided-proceed-opening>.

² Станом на 1 липня 2022 р. – 43 держави-учасниці.

³ Statement of ICC Prosecutor, Karim A. A. Khan QC, on the Situation in Ukraine: Receipt of Referrals from 39 States Parties and the Opening of an Investigation. *International Criminal Court*. URL: <https://www.icc-cpi.int/news/statement-icc-prosecutor-karim-aa-khan-qc-situation-ukraine-receipt-referrals-39-states>.

⁴ Declaration by Ukraine lodged under Article 12(3) of the Rome Statute, 09 April 2014 № 61219/35-673-384. *International Criminal Court*. URL: <https://www.icc-cpi.int/sites/default/files/declarationRecognitionJurisdiction09-04-2014.pdf>.

⁵ Заява Верховної Ради України до Міжнародного кримінального суду про визнання Україною юрисдикції міжнародного кримінального суду щодо скоєння злочинів проти людяності вищими посадовими особами держави, які призвели до особливо тяжких наслідків та масового вбивства українських громадян під час мирних акцій протестів у період з 21 листопада 2013 року по 22 лютого 2014 року, від 25.02.2014 № 790-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/790-18>.

містить лише початковий момент визнання часової юрисдикції МКС – 20 лютого 2014 р.¹, в той час як у постанові Верховної Ради України, на яку посилається ця декларація, обмеження здійснюється за всіма параметрами юрисдикції МКС: за колом злочинів (злочини проти людяності та воєнні злочини, які призвели до особливо тяжких наслідків і масового вбивства українських громадян), за колом осіб (вищі посадові особи російської федерації, керівники терористичних організацій «ДНР» і «ЛНР»), за часом (починаючи з 20 лютого 2014 р. і по теперішній час)².

Недоліки такого суперечливого підходу у формулюваннях позиції держави, викладених у деклараціях її уповноважених представників (зокрема міністрів закордонних справ України) і в заявах Верховної Ради України³, посилюються питанням про існування у держави, яка не є учасником РС МКС, дискреційного права робити за ст. 12(3) РС МКС заяву, яка містить обмеження юрисдикції РС МКС або є частковою. Ситуація також ускладнюється тим, що прокурор МКС, відкриваючи 2 березня 2022 р. розслідування ситуації в Україні, послався на інший, більш широкий перелік злочинів⁴, ніж зазначено у вказаних заявах України, а також не обмежив розслідування лише

¹ Declaration by Ukraine lodged under Article 12(3) of the Rome Statute, 8 September 2015. *International Criminal Court*. URL: https://www.icc-cpi.int/sites/default/files/iccdocs/other/Ukraine_Art_12-3_declaration_08092015.pdf.

² Про Заяву Верховної Ради України «Про визнання Україною юрисдикції Міжнародного кримінального суду щодо скоєння злочинів проти людяності та воєнних злочинів вищими посадовими особами Російської Федерації та керівниками терористичних організацій “ДНР” та “ЛНР”, які призвели до особливо тяжких наслідків та масового вбивства українських громадян»: постанова Верхов. Ради України від 04.02.2015 № 145-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/145-19>.

Щодо виразу «по теперішній час» не зрозуміло, чи мала Верховна Рада України обмежити дію вказаної заяви саме 4 лютого 2015 р. – датою прийняття постанови, оскільки це суперечить усій іншій частині вказаної постанови.

³ З. Тропін і Т. Короткий вважають, що декларації уповноважених представників України були лише супровідними листами до заяв Верховної Ради України. Уявляється, що правильним розглядати їх як кумулятивний акт: Верховна Рада України висловила політичну позицію щодо визнання юрисдикції МКС, а Уряд України в особі уповноважених представників України (зокрема міністрів закордонних справ України) здійснив юридичний акт, передбачений ст. 12(3) РС МКС.

⁴ Див., наприклад: Тропін З., Короткий Т. Чи все так однозначно з юрисдикцією Міжнародного кримінального суду щодо злочину геноциду в Україні? *Юридична Газета онлайн*. URL: <https://yur-gazeta.com/publications/practice/mizhnarodne-pravo-investitsiyi/chi-vse-tak-odnoznachno-z-yurisdikcieyu-mizhnarodnogo-kriminalnogo-sudu-shchodo-zlochynu-genocidu-v-.html>.

Статут нечітко визначає як права держави, яка подає заяву за ст. 12(3) РС МКС, так і процедуру, яка слідує за отриманням такої заяви-декларації. Зазвичай, отримавши такі заяви, Прокурор МКС проводив попереднє вивчення ситуації, у процесі чого, зокрема, з'ясовував наявність юрисдикції Суду та вирішував, чи може він ініціювати розслідування proprio motu згідно зі ст. 15 РС МКС (Chan J. *Judicial Oversight over Article 12(3) of the ICC Statute. FICHL Policy Brief Series*. 2013. No. 11. P. 1. URL: <https://www.toaep.org/pbs-pdf/11-chan>).

поведінкою суб'єктів, які зазначені у вказаних заявах. Очевидно, що захист потенційних підозрюваних і обвинувачених у справах МКС за вказаними заявами буде використовувати вказані суперечності заяв для заперечення юрисдикції МКС, як це траплялося вже раніше у справах МКС, у яких визнання юрисдикції МКС ґрунтувалося не на ратифікації Римського статуту, а на заявах за ст. 12(3) РС МКС¹.

Є позиція розглядати будь-які обмеження юрисдикції МКС, зроблені державною в заяві за ст. 12(3) РС МКС (зокрема, щодо обмеження юрисдикції в часі, за колом осіб) як застереження, що заборонені ст. 120 РС МКС. «Застереження» в міжнародному праві означає односторонню заяву в будь-якому формулюванні і під будь-якою назвою, зроблену державою при підписанні, ратифікації, прийнятті чи затвердженні договору або приєднанні до нього, за допомогою якого вона бажає виключити або змінити юридичну дію певних положень договору в їхньому застосуванні до цієї держави². Уявляється, що заява за ст. 12(3) РС МКС не є частиною підписання, ратифікації, прийняття чи затвердження Римського статуту або приєднання до нього, а отже, ст. 120 РС МКС не застосовна до процедури, передбаченої ст. 12(3) РС МКС.

Дослідники вказують, що в основних текстах, якими керується у своїй діяльності МКС (Римський статут, Правила процедури і доказування Суду), «відносно мало конкретних деталей щодо механізму декларування»³. Стаття 12(3) РС МКС встановлює, що держава, яка не є учасницею цього Статуту, «може шляхом подання заяви Секретареві визнати здійснення Судом юрисдикції стосовно відповідного

¹ Заперечення захисту Президента Кот-д'Івуару Гбагбо щодо юрисдикції Суду на підставі обмеженого обсягу визнання Кот-д'Івуаром юрисдикції згідно зі ст. 12(3) Статуту було відхилене Палатою досудового провадження МКС, рішення якої залишила в силі Апеляційна палата МКС (Decision on the «Corrigendum of the challenge to the jurisdiction of the International Criminal Court on the basis of articles 12(3), 19(2), 21(3), 55 and 59 of the Rome Statute filed by the Defence for President Gbagbo of International Criminal Court, Pre-Trial Chamber I of 15.08.2012 in No. ICC-02/11-01/11-129. § 67. URL: <https://www.icc-cpi.int/court-record/icc-02/11-01/11-212-0> ; Judgment on the appeal of Mr Laurent Koudou Gbagbo against the decision of Pre-Trial Chamber I on jurisdiction and stay of the proceedings of International Criminal Court, The Appeals Chamber of 12.12.2012 in No. ICC-02/11-01/11-321. URL: <https://www.legal-tools.org/doc/649ff5/>).

² Віденська конвенція про право міжнародних договорів від 23.05.1969 : станом на 13.06.1986. Ст. 2. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_118.

³ Freeland S. How Open Should the Door Be? – Declarations by non-States Parties under Article 12(3) of the Rome Statute of the International Criminal Court. *Nordic Journal of International Law*. 2006. Vol. 75, No. 2. P. 215. DOI: <https://doi.org/10.1163/157181006778666641>.

Римський статут не містить конкретного посилання на можливі обмеження; з іншого боку, у ньому також «немає нічого, що прямо забороняє державі, що робить заяву, намагатися обмежити умови заяви» (Там само. Р. 232).

злочину». На перший погляд, начебто йдеться про положення, що дозволяє використати точну кваліфікацію відповідного злочину в заяві держави за ст. 12(3) РС МКС для обмеження юрисдикції Суду (наприклад, як це зробила Україна в заявах 2014 р., пославшись на злочини проти людяності). Однак Правило 44(2) Правил процедури і доказування МКС розкриває поняття «відповідний злочин»: «декларація згідно з пунктом 3 статті 12 має наслідком визнання юрисдикції щодо злочинів, зазначених у статті 5, що стосуються ситуації»¹, з чого слідує, що держава, здійснюючи заяву за ст. 12(3) РС МКС, погоджується на юрисдикцію МКС щодо будь-яких за кваліфікацією злочинів, зазначених у ст. 5 РС, а обмеження робиться лише за ситуацією (-ями). Таке тлумачення підтверджується і практикою МКС. Апеляційна палата МКС установила, що держава, визнаючи юрисдикцію Суду, може додатково обмежувати визнання юрисдикції параметрами правової бази Суду, однак зазначила, що термін «відповідний злочин» у ст. 12 (3) Статуту стосується категорій злочинів у ст. 5 Статуту, тобто геноциду, злочинів проти людяності, воєнних злочинів і злочину агресії, а не конкретних подій у минулому, в ході яких були скоєні такі злочини². Таке тлумачення не передбачає право держави, яка робить заяву за ст. 12(3) РС МКС, обмежити дії чи рішення Суду на підставі цієї заяви певною правовою кваліфікацією за ст. 5–8 РС МКС. Палата досудового провадження МКС, пославшись на коментаторів Римського статуту³, пояснила, що, «... хоча держави можуть вирішувати, погоджуватись чи ні на юрисдикцію Суду шляхом заяв, передбачених статтею 12(3) Статуту, обсяг таких заяв визначено правовою базою МКС. Зокрема, правило 44 Регламенту прямо обмежує дискреційні повноваження держав у визначенні ситуації, яка може бути розслідувана Судом... Правило 44 Регламенту було прийнято для того, щоб гарантувати, що держави, які вирішили не брати участь у договорі, не можуть використовувати Суд «опортуністично». Дійсно, існували побоювання, що формулювання статті 12(3) Статуту, і, зокрема, посилення на визнання юрисдикції “стосовно злочину, про який йде

¹ Rules of Procedure and Evidence : Adopted by the Assembly of States Parties First Session 3–10 September 2002 : No. ICC-ASP/1/3 and Corr. 1. URL: <https://www.icc-cpi.int/sites/default/files/2023-02/Rules-of-Procedure-and-Evidence-Dec-2022.pdf>.

² Judgment on the appeal of Mr Laurent Koudou Gbagbo against the decision of Pre-Trial Chamber I on jurisdiction and stay of the proceedings of International Criminal Court, The Appeals Chamber of 12.12.2012 in No. ICC-02/11-01/11-321. §§ 84, 80. URL: <https://www.legal-tools.org/doc/649ff5/>.

³ Wedgwood R. Speech Three: Improve the International Criminal Court. *Toward an International Criminal Court?* Council on Foreign Relations, 1999. P. 69 ; Williams S. A. Article 12, Preconditions to the Exercise of Jurisdiction. *Commentary on the Rome Statute: Observers' Notes, Article by Article* / O. Triffterer (Ed.). 2nd ed. München : Beck ü; Portland, Or. : Hart, 2008. P. 559, 560.

мова”, дозволило б використовувати Суд як політичний інструмент державами, які не є учасниками Статуту, які могли б вибірково погоджуватися на здійснення юрисдикції щодо певних злочинів або певних сторін конфлікту»¹. Отже, незважаючи на те, що держава, вчиняючи заяву за ст. 12(3) РС МКС, може прагнути визначити сферу визнання юрисдикції МКС, таке визначення не може встановлювати довільні параметри для конкретної ситуації, оскільки воно має охоплювати всі злочини, які мають до нього стосунок. «Остаточо суд повинен визначити, чи відповідає обсяг прийняття, викладений у заяві, об'єктивним параметрам поточної ситуації»².

З іншого боку, заява за ст. 12(3) РС МКС може містити посилання на конкретну «ситуацію», оскільки в правилі 44(2) Правил процедури і доказування йдеться про «визнання юрисдикції щодо злочинів, зазначених у статті 5, що стосуються ситуації»³. Наприклад, такий підхід було обрано Україною в системі перших заяв у 2014 р., обмежених злочинами «під час мирних акцій протестів у період з 21 листопада 2013 року по 22 лютого 2014 року». Отже, обмеження державою заявою за ст. 12(3) РС МКС юрисдикції *ratione temporis* Суду є допустим. Водночас «питання наявності “ситуації” стає актуальним лише тоді, коли Суд розглядає, чи може він здійснювати свою юрисдикцію відповідно до статті 13 Статуту»⁴. Разом із тим Апеляційна палата МКС зазначила, що, «якщо це не зумовлено в заяві згідно зі статтею 12 (3) Статуту, визнання юрисдикції не обмежується конкретними подіями або конкретною “ситуацією” у значенні статті 13 Статуту. Вона також може охоплювати злочини, передбачені статтею 5 Статуту, вчинені після подання декларації»⁵.

Таким чином, ст. 12(3) РС МКС допускає можливість визначити сферу застосування юрисдикції Суду, однак таке визначення не може встановлювати довільні параметри для певної ситуації⁶, зокрема за ко-

¹ Decision on the «Corrigendum of the challenge to the jurisdiction of the International Criminal Court on the basis of articles 12(3), 19(2), 21(3), 55 and 59 of the Rome Statute filed by the Defence for President Gbagbo of International Criminal Court, Pre-Trial Chamber I of 15.08.2012 in No. ICC-02/11-01/11-129. § 59. URL: <https://www.icc-cpi.int/court-record/icc-02/11-01/11-212-0>.

² Там само. § 60.

³ Judgment on the appeal of Mr Laurent Koudou Gbagbo against the decision of Pre-Trial Chamber I on jurisdiction and stay of the proceedings of International Criminal Court, The Appeals Chamber of 12.12.2012 in No. ICC-02/11-01/11-321. § 81. URL: <https://www.legal-tools.org/doc/649ff5/>.

⁴ Там само.

⁵ Там само. § 1.

⁶ Chan J. Judicial Oversight over Article 12(3) of the ICC Statute. *FICHL Policy Brief Series*. 2013. No. 11. P. 2. URL: <https://www.toaep.org/pbs-pdf/11-chan>.

лом осіб чи конкретною правовою кваліфікацією, оскільки це б позбавляло б сенсу діяльність Суду, уповноважені органи якого мають провести незалежне розслідування та судовий розгляд. Допустимою уявляється можливість обмеження юрисдикції за часом (у тому числі з відкритою перспективою юрисдикції, тобто без обмеження її дії на майбутні події) чи за конкретною ситуацією.

Як зазначалося раніше, Кампальськими поправками встановлено окремі юрисдикційні параметри щодо злочину агресії, ключовим з яких є те, що МКС може здійснювати юрисдикцію щодо злочину агресії, що випливає з акту агресії, вчиненого державою-учасницею (ст. 15 bis (4) PC МКС). Оскільки рф і республіка білорусь не є державами – учасницями PC МКС, будь-які злочини агресії, що випливають з актів їх агресії, не входять до предметної юрисдикції МКС, що стало причиною відповідного процесу із створення спеціального трибуналу щодо злочину агресії проти України¹.

Отже, предметна юрисдикція МКС щодо ситуації в Україні поширюється на всі можливі злочини, передбачені ст. 6–8 PC МКС: геноцид, злочини проти людяності та воєнні злочини.

Юрисдикція *ratione temporis* МКС щодо ситуації в Україні встановлена (визнана Україною) з 21 листопада 2013 р. і без обмеження на майбутнє, тобто стосується, зокрема, і майбутніх подій з того моменту.

Для того щоб злочин підпадав під юрисдикцію МКС відповідно до ст. 53(1)(a) Статуту, він також повинен відповідати принаймні одній з умов, альтернативно викладених у ст. 12 PC (юрисдикція *ratione loci* або *ratione personae*)². Незважаючи на відповідні застереження, зроблені в заявах Верховної Ради України у 2014, 2015 рр. щодо визнання юрисдикції МКС, що містять посилання на певні групи осіб як причетних до вчинення міжнародних злочинів, юрисдикція МКС щодо ситуації в Україні поширюється на всіх осіб – як громадян України, так і іноземних громадян, у тому числі громадян рф або осіб без громадянства. З іншого боку, юрисдикція МКС за ситуацією в Україні обмежена територією України³.

¹ Про цей трибунал див. у підрозділі 4.3.3 цієї монографії.

² Decision Pursuant to Article 15 of the Rome Statute on the Authorisation of an Investigation into the Situation in the Republic of Côte d'Ivoire of International Criminal Court, Pre-Trial Chamber of 03.10.2011 in No. ICC-02/11. §§ 22, 186. URL: <http://www.legal-tools.org/doc/7a6c19/>.

³ Сенаторова О. В. Юрисдикція Міжнародного кримінального суду щодо ситуації збройного конфлікту в Україні. *Римський статут Міжнародного кримінального суду: проблеми імплементації до національного законодавства України* : матеріали дискус. панелі IV Харків. міжнар. юрид. форуму, м. Харків, 25 верес. 2020 р. Харків, 2021. С. 57.

На відміну від національних кримінальних юрисдикцій¹, Римський статут МКС встановлює, що «імунітети або спеціальні процесуальні норми, які можуть бути пов'язані з посадовим становищем особи відповідно до національного або міжнародного права, не повинні перешкоджати здійсненню Судом своєї юрисдикції щодо такої особи».

МКС неодноразово приймав рішення про притягнення до відповідальності (видачу ордера на арешт, ордера про передачу до Суду, затвердження обвинувачення), а також розглядав обвинувачення, що стосувалися керівників держав і урядів як держав-учасниць (Кот-д'Івуару, Кенії), так і держав, які не є сторонами РС МКС (Судану, Лівії, російської федерації)².

Однак на відміну від ситуацій у Судані та Лівії, які передавалися до МКС резолюцією Ради Безпеки ООН, ситуація в Україні, в рамках розслідування якої видано ордер на арешт президента рф, була передана до МКС державами-учасницями.

Для з'ясування змісту юрисдикційного імунітету представника держави, як правило, звертаються до практики Міжнародного суду ООН (МС ООН), зокрема до рішення у справі «Демократична Республіка Конго проти Бельгії» (справа «про ордер на арешт» (Arrest Warrant case)), яка стосувалася видачі суддею брюссельського суду першої інстанції міжнародного ордера на арешт *in absentia* діючого міністра за-

¹ Наприклад, ч. 4 ст. 6 КК України передбачає, що «питання про кримінальну відповідальність дипломатичних представників іноземних держав та інших громадян, які за законами України і міжнародними договорами, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, не є підсудні у кримінальних справах судам України, в разі вчинення ними кримінального правопорушення на території України вирішуються дипломатичним шляхом» (Кримінальний кодекс України : Закон України від 05.04.2001 № 2341-III : станом на 28.04.2023. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2341-14>).

² МКС розглядав (розглядає) справи за обвинуваченням таких керівників держав: Омара аль-Башира, Президента Республіки Судан з 16 жовтня 1993 р., звинуваченого в геноциді, злочинах проти людяності та воєнних злочинах у Дарфурі, Судан, під час видачі ордерів у 2009, 2010 рр., вживаються заходи з його передачі Суданом; Муаммара Каддафі, колишнього лідера Лівії, звинуваченого у злочинах проти людяності під час громадянської війни в Лівії 2011 р., передану Радою Безпеки ООН, ордер на арешт Каддафі був відкликаний 22 листопада 2011 р. через його смерть; Лорана Гбагбо, колишнього Президента Кот-д'Івуару, звинуваченого у злочинах проти людяності під час кризи в Івуарі 2010, 2011 рр., у 2019 р. МКС виправдав його; Ухуру Кеніятта, Президента Кенії на момент провадження в МКС, звинуваченого у злочинах проти людяності під час кенійської кризи 2007, 2008 рр., провадження щодо нього МКС припинив у 2015 р.; володимира путіна, президента російської федерації, звинуваченого у воєнних злочинах, 17 березня 2023 р. МКС видав ордер на його арешт (див.: Al Bashir. *International Criminal Court*. URL: <https://www.icc-cpi.int/darfur/albashir> ; Libya. *International Criminal Court*. URL: <https://www.icc-cpi.int/libya> ; Gbagbo and Blé Goudé. *International Criminal Court*. URL: <https://www.icc-cpi.int/cdi/gbagbo-goude> ; Kenyatta. *International Criminal Court*. URL: <https://www.icc-cpi.int/kenya/kenyatta> ; Ukraine. *International Criminal Court*. URL: <https://www.icc-cpi.int/situations/ukraine>).

кордонних справ Демократичної Республіки Конго за обвинуваченням у вчиненні злочинів, що полягають у грубих порушеннях Женевських конвенцій 1949 р. та Додаткових протоколів до них. МС ООН дійшов висновку, що в міжнародному (звичаєвому) праві твердо встановлено, що, як і дипломатичні та консульські агенти, певні особи, які займають високі посади в державі, такі як глава держави, глава уряду й міністр закордонних справ, користуються імунітетом від юрисдикції в інших державах, як цивільної, так і кримінальної. У міжнародному звичаєвому праві імунітет надається міністрам закордонних справ не для їхньої особистої вигоди, а для забезпечення ефективного виконання ними своїх функцій від імені відповідних держав. Однак функції міністра закордонних справ такі, що протягом усього терміну перебування на посаді він або вона, перебуваючи за кордоном, користується повним імунітетом від кримінальної юрисдикції та недоторканністю. Цей імунітет і така недоторканність захищають відповідну особу від будь-яких актів влади іншої держави, які перешкождали б їй виконувати свої обов'язки. «Навіть простий ризик того, що міністр закордонних справ, подорожуючи до іншої держави або проїжджаючи транзитом через іншу державу, може піддатися судовому розгляду, може стримувати міністра від міжнародних поїздок, коли це буде потрібно для виконання його або її офіційних функцій». Крім того, МС ООН установив, що за звичаєвим міжнародним правом не існує будь-якої форми винятку з правила щодо імунітету від кримінальної юрисдикції та недоторканності чинних міністрів закордонних справ, якщо їх підозрюють у вчиненні воєнних злочинів або злочинів проти людяності. «Норми, що стосуються імунітету або кримінальної відповідальності осіб, які мають посадові повноваження, які містяться в правових документах про створення міжнародних кримінальних трибуналів і які конкретно застосовуються до останніх ..., також не дають йому змоги зробити висновок про існування будь-якого такого винятку в міжнародному звичаєвому праві щодо національних судів»¹. З іншого боку, МС ООН у цій справі зазначив, що «імунітет, яким згідно з міжнародним правом користується діючий чи колишній міністр закордонних справ, не є перешкодою для кримінального переслідування за певних

¹ Слід зазначити, що Європейський суд з прав людини у справі «Jones and others v. the United Kingdom», розглядаючи питання про юрисдикційні імунітети, після аналізу практики держав і доповідей Комісії міжнародного права ООН також не встановив положення міжнародного звичаєвого права, яке б містило виняток із юрисдикційного імунітету представника держави у зв'язку із вчиненням ним грубих порушень міжнародного права (катування) (Case of Jones and others v. the United Kingdom : ECtHR Judgment of 14.01.2014 in nos. 34356/06, 40528/06. §§ 211–214. URL: <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-140005>). Хоча ЄСПЛ і звернув увагу на мінливість державної практики і вказав ряд прикладів, коли грубі порушення міжнародного права виключали застосування імунітету, однак не побачив у цьому норми.

обставин», зокрема, «діючий або колишній міністр закордонних справ може бути підданий кримінальному провадженню в певних міжнародних кримінальних судах, якщо вони мають юрисдикцію»¹. Це та інші рішення міжнародних судів (у тому числі міжнародних кримінальних судів і трибуналів) чітко стверджують про відсутність імунітету перед міжнародним кримінальним трибуналом у судовому переслідуванні за міжнародний злочин². Те, що МКС є міжнародним кримінальним судом і має юрисдикцію міжнародну (а не національну), не викликає сумнівів.

Як відомо, 17 березня 2023 р. Палата досудового провадження II МКС за клопотанням Прокурора МКС видала ордери на арешт двох осіб у контексті ситуації в Україні – володимира путіна та марії львової-белової, зокрема у зв'язку з тим, що є достатні підстави вважати, що путін несе індивідуальну кримінальну відповідальність за воєнні злочини незаконної депортації населення (дітей) і незаконного переміщення населення (дітей) з окупованих районів України до російської федерації (відповідно до ст. 8(2)(a)(vii) та 8(2)(b)(viii) PC МКС) через (i) вчинення дій безпосередньо, спільно з іншою особою та/або через інших осіб (ст. 25(3)(a) PC МКС) та (ii) його нездатність належним чином контролювати цивільних та військових підлеглих, які вчинили ці дії, або за те, що допустив їх вчинення, коли ті перебували під його фактичною владою та контролем, відповідно до відповідальності командирів та інших начальників (ст. 28(b) Римського статуту)³. Оскільки ці ордери «є таємними з метою захисту жертв і свідків, а також для забезпечення розслідування», на даний момент обґрунтування Судом позиції щодо юрисдикції МКС, зокрема з огляду на посадове становище путіна, не відоме. Офіційна позиція рф полягає в тому, що президент рф має абсолютний імунітет⁴, а рф не надавала згоду

¹ Arrest Warrant of 11 April 2000 (Democratic Republic of the Congo v. Belgium), Judgment. *I. C. J. Reports*. 2002. §§ 13–21, 51, 53–55, 58, 61. URL: <https://www.icj-cij.org/sites/default/files/case-related/121/121-20020214-JUD-01-00-EN.pdf>.

² Eboe-Osugi C. Абсолютна ясність міжнародної юридичної практики заперечення імунітету перед міжнародними кримінальними судами / пер. Л. Волкова. *Just Security*. URL: <https://www.justsecurity.org/85073/the-absolute-clarity-of-international-legal-practices-rejection-of-immunity-before-international-criminal-courts-ua/>.

³ Situation in Ukraine: ICC judges issue arrest warrants against Vladimir Vladimirovich Putin and Maria Alekseyevna Lvova-Belova. *International Criminal Court*. URL: <https://www.icc-cpi.int/news/situation-ukraine-icc-judges-issue-arrest-warrants-against-vladimir-vladimirovich-putin-and>.

⁴ 12 березня 2023 р. Слідчий комітет рф порушив кримінальну справу щодо Прокурора і суддів Палати досудового провадження II МКС за видачу ордерів на арешт за ч. 2 ст. 299, ч. 1 ст. 30 і ч. 2 ст. 360 Кримінального кодексу рф – притягнення завідомо невинуватого до кримінальної відповідальності, поєднане з незаконним звинуваченням особи у скоєнні тяжкого чи особливо тяжкого злочину, і приготування до нападу на представника іноземної держави, який користується міжнародним за-

на юрисдикцію МКС. Однак більш інформативним є висновок Консультативного комітету з міжнародного публічного права, який є незалежним органом, що консультує Уряд, Палату представників і Сенат Нідерландів із питань міжнародного права¹, наданий, однак, у контексті можливого переслідування осіб за злочин агресії та з урахуванням особливостей юрисдикції МКС за ст. 8 bis, 15 bis, 15 ter PC МКС, що якщо виходити з практики Міжнародного суду ООН, то міжнародний трибунал, який був створений без участі держави громадянства обвинуваченого і який не має основи відповідно до розділу VII Статуту ООН, повинен поважати особистий імунітет глав держав, глав урядів і міністрів закордонних справ².

Таким чином, можливими є заперечення проти юрисдикції рф щодо путіна, тому що російська федерація не визнала юрисдикцію МКС (у тому числі в сенсі згоди на зняття юрисдикційного імунітету за міжнародним правом із керівників держави), а Рада Безпеки ООН не передавала ситуацію в Україні МКС, а отже, не відбулося делегування МКС державою або уповноваженим міжнародним органом повноваження з притягнення до відповідальності керівника держави.

Leila Nadya Sadat, Chile Eboe-Osujі застерігають від небезпеки в цьому питанні слідувати концепції «делегування юрисдикції» («міжнародний кримінальний трибунал може робити не більше, ніж кожна з держав-засновниць може зробити окремо» або «єдині повноваження, які держави можуть делегувати міжнародному суду, це ті, якими вони самі володіють на початку»³), зазначається про необхідність розрізня-

хистом, з метою ускладнення міжнародних відносин – щодо дій Прокурора МКС, та за ч. 2 ст. 301, ч. 1 ст. 30 і ч. 2 ст. 360 Кримінального кодексу рф – завідомо незаконне взяття під варту, а також приготування до нападу на представника іноземної держави, який користується міжнародним захистом, з метою ускладнення міжнародних відносин – щодо дій суддів МКС. А 21 травня 2023 р. Прокурору та суддям МКС уже були заочно пред'явлені обвинувачення. Висновок про абсолютний імунітет путіна Слідчий комітет рф обґрунтовує Конвенцією про запобігання та покарання злочинів проти осіб, які користуються міжнародним захистом, у тому числі дипломатичних агентів, від 14 грудня 1973 р., яка взагалі не регламентує питання юрисдикційних імунітетів глав держав, у тому числі у відносинах із міжнародними кримінальними судами та трибуналами.

¹ Англ. – the Advisory Committee on Public International Law (CAVV).

² Challenges in prosecuting the crime of aggression: jurisdiction and immunities. Advisory report no. 40, 12 September 2022. P. 16. *Advisory Committee on Public International Law*. URL: <https://www.advisorycommitteeinternationallaw.nl/publications/advisory-reports/2022/09/12/challenges-in-prosecuting-the-crime-of-aggression-jurisdiction-and-immunities>.

Слід зважати, що такий висновок CAVV зробив з огляду на те, що в іншому випадку «офіційні особи Нідерландів, зокрема ... прем'єр-міністр і міністр закордонних справ, також не отримують особистої недоторканності перед міжнародним трибуналом».

³ Challenges in prosecuting the crime of aggression: jurisdiction and immunities : Advisory report no. 40, 12 September 2022. P. 13. *Advisory Committee on Public*

ти пов'язані, але різні концепції юрисдикції та імунітету. Кримінальний трибунал набуває свою юрисдикцію саме як міжнародний через певний акт (документ), яким може бути договір або резолюція міжнародної організації, тобто створюється як «незалежна установа, обмежена міжнародним правом ... а не національними законами держав, які їх створили»¹. Ці дослідники посилаються на існування міжнародного права покарання (*Jus Puniendi*), яке проявляється в універсальній юрисдикції будь-якої держави переслідувати грубі порушення міжнародного права, наприклад, як вони визначені Женевськими конвенціями 1949 р. чи Додатковими протоколами, по суті повторюючи позицію Бельгії, з якою не погодився МС ООН у справі про ордер на арешт². А «друга стратегія актуалізації міжнародної *Jus Puniendi* щодо міжнародних злочинів полягає в тому, що дві або більше держав, кожна з яких може здійснювати універсальну юрисдикцію щодо міжнародного злочину, можуть заснувати міжнародний трибунал і конкретно надати йому юрисдикцію для судового переслідування відповідного злочину», як це мало місце вже з міжнародними військовими трибуналами після Другої світової війни³. Створенням міжнародних кримінальних судів і трибуналів держави не делегують свої повноваження з переслідування осіб (тобто те, що вони могли зробити і самостійно), а уможливають досягнення результату, на який вони не були б спроможні поодиноці. Отже, «держави потребують одна одної та солідарності міжнародного суспільства – створення Суду, який є “більшим, ніж сума його частин”», застосовуючи *Ius Puniendi* міжнародного співтовариства, щоб боротися зі вчиненням злочинів, які “глибоко вразили свідомість людства”»⁴.

Як і більшість міжнародних кримінальних трибуналів, Міжнародний кримінальний суд стикався із запереченнями його юрисдикції

International Law. URL: <https://www.advisorycommitteeinternationallaw.nl/publications/advisory-reports/2022/09/12/challenges-in-prosecuting-the-crime-of-aggression-jurisdiction-and-immunities>.

¹ Sadat L. N. The Conferred Jurisdiction of the International Criminal Court. 2023. P. 58. (Washington University in St. Louis Legal Studies Research Paper ; No. 23-03-01).

² За такої логіки український суд міг би також переслідувати будь-яких осіб за грубе порушення міжнародного права, зокрема заборони на застосування державою сили чи погрози силою, оскільки законодавство про кримінальну відповідальність України передбачає кримінальну відповідальність за злочин агресії (ст. 436, 437 КК України), і наразі такі переслідування здійснюються в Україні, хоча й не щодо осіб, які мають імунітет за міжнародним правом.

³ Eboe-Osuji C. Абсолютна ясність міжнародної юридичної практики заперечення імунітету перед міжнародними кримінальними судами / пер. Л. Волкова. *Just Security*. URL: <https://www.justsecurity.org/85073/the-absolute-clarity-of-international-legal-practices-rejection-of-immunity-before-international-criminal-courts-ua/>.

⁴ Sadat L. N. The Conferred Jurisdiction of the International Criminal Court. 2023. P. 61. (Washington University in St. Louis Legal Studies Research Paper ; No. 23-03-01).

щодо керівників держав і відхилив такі заперечення. Так, у справі за обвинуваченням аль-Башира Апеляційна палата МКС розглядала заперечення Йорданії щодо її обов'язку заарештувати Президента Судану аль-Башира й передати його МКС, зважаючи на його імунітет як глави держави.

Апеляційна палата МКС у справі Президента Судану аль-Башира повністю погодилася з висновками Апеляційної палати Спеціального суду для Сьєрра-Леоне у справі Тейлора та зазначила, що немає ані державної практики, ані *opinio juris*, які б підтверджували існування імунітету у глави держави згідно з міжнародним звичаєвим правом проти міжнародного суду. «Такий імунітет ніколи не визнавався в міжнародному праві як перешкода для юрисдикції міжнародного суду»¹. МКС пояснив відсутність норми міжнародного звичаєвого права, яка визнає імунітет глави держави перед міжнародним судом, різною природою міжнародних судів і національних юрисдикцій. «Хоча останні, по суті, є вираженням суверенної влади держави, яка обов'язково обмежена суверенною владою інших держав, перші, виносячи судові рішення щодо міжнародних злочинів, не діють від імені конкретної держави або держав. Скоріше міжнародні суди діють від імені міжнародного співтовариства в цілому. Відповідно, принцип *par in parem non habet imperium*, який ґрунтується на суверенній рівності держав, не може бути застосований до такого міжнародного суду, як Міжнародний кримінальний суд»². Така позиція пояснює не лише повноваження міжнародного суду лише видати ордер на арешт глави держави та провести судове провадження проти нього чи неї, а й горизонтальні відносини між державами, коли міжнародний суд вимагає від держави заарештувати та видати главу іншої держави»³.

Отже, відсутні будь-які перешкоди для притягнення керівників рф до індивідуальної відповідальності за міжнародним правом Міжнародним кримінальним судом.

Разом із тим слід звернути увагу на окремі особливості процесуального законодавства, які вказують на особливий підхід України до персональної юрисдикції МКС. 20 травня 2022 р. набрав чинності Закон України «Про внесення змін до Кримінального процесуального кодексу України та інших законодавчих актів України щодо співробітництва з Міжнародним кримінальним судом» (Закон № 2236), яким

¹ Judgment in the Jordan Referral re Al-Bashir Appeal in Case The Prosecutor v. Omar Hassan Ahmad Al Bashir in Situation in Darfur, Sudan of International Criminal Court, The Appeals Chamber of 06.05.2019 in No. ICC-02/05-01/09-397-Corr. § 113. URL: <https://www.icc-cpi.int/court-record/icc-02/05-01/09-397-corr>.

² Там само. § 115.

³ Там само. § 114.

КПК України було доповнено новим розділом IX² «Особливості співробітництва з Міжнародним кримінальним судом»¹. У доктрині вже висловлені окремі зауваження щодо цього закону та його узгодженості з відповідними положеннями РС МКС². Найбільш серйозні недоліки Закону були предметом обговорення на засіданні координаційного бюро з проблем кримінального процесу відділення кримінально-правових наук НАПрН України³. Окремі положення Закону (ще на етапі його розгляду у Верховній Раді України) зазнавали критики з боку неурядових організацій⁴.

Не применшуючи принципове значення урегулювання основних процесуальних питань співробітництва України з МКС, слід зазначити, що Закон дійсно не позбавлений серйозних недоліків, які можуть вплинути на спроможність МКС ефективно розслідувати та розглядати справи за ситуацією в Україні. Одним із таких недоліків, що має безпосередній зв'язок з юрисдикцією *ratione personae*, є нормативно закріплена односторонність співробітництва України з МКС. Положення примітки до розділу IX² КПК України обмежують співробітництво з МКС із метою поширення його юрисдикції лише на осіб, які на момент вчинення злочину, що підпадає під юрисдикцію МКС, були підпорядковані та/або діяли, з метою здійснення збройної агресії проти України, та/або на підставі рішень (наказів, розпоряджень тощо) посадових осіб, військового командування, або органів державної влади російської федерації або іншої країни, що здійснювала агресію, або сприяла її здійсненню проти України. Цим застереженням виключається можливість співробітництва України з МКС у справах проти інших осіб, зокрема осіб, які діяли в інтересах України, але, можли-

¹ Про внесення змін до Кримінального процесуального кодексу України та інших законодавчих актів України щодо співробітництва з Міжнародним кримінальним судом : Закон України від 03.05.2022 № 2236-IX. П. 3. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2236-20>.

² Дроздов О. М., Дроздова О. В., Карпенко М. О., Зуєв В. В. Співробітництво з Міжнародним кримінальним судом: організаційні, юрисдикційні та кримінальні процесуальні аспекти. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2022. № 8. С. 490. DOI: <https://doi.org/10.32782/2524-0374/2022-8/110>.

³ Науково-експертна довідка за результатами оцінки Закону України «Про внесення змін до Кримінального процесуального кодексу України та інших законодавчих актів України щодо співробітництва з Міжнародним кримінальним судом». 6 черв. 2022 р. / Координац. бюро з проблем кримін. процесу від-ня кримін.-прав. наук Нац. акад. прав. наук України.

⁴ #Ukraine lacks a proper legislative framework to fully cooperate with the #InternationalCriminalCourt. However, Draft Law #7304 only exacerbates the problem, rather than solves it / Ukrainian Legal Advisory Group (ULAG). *LinkedIn*. 2022. URL: https://www.linkedin.com/posts/ulag_ukraine-internationalcriminalcourt-activity-6923345729621012480-5Seh/.

во, вчинили злочини, що підпадають під юрисдикцію МКС. Можливо, законодавцем обрано ідеологічно правильний підхід, однак він не лише суперечить ст. 86 РС МКС щодо всебічності співробітництва держави з МКС, ставить під загрозу ефективність розслідувань Офісу Прокурора МКС, а й ставить під загрозу незалежність МКС при здійсненні розслідувань ситуації в Україні. Обмеженість (однобічність) співробітництва України з МКС посилена положеннями п. 3 розділу II «Прикінцеві та перехідні положення» Закону № 2236, яким застережено застосування розділу IX² умовами, визначеними постановою Верховної Ради України «Про Заяву Верховної Ради України “Про визнання Україною юрисдикції Міжнародного кримінального суду щодо скоєння злочинів проти людяності та воєнних злочинів вищими посадовими особами Російської Федерації та керівниками терористичних організацій «ДНР» та «ЛНР», які призвели до особливо тяжких наслідків та масового вбивства українських громадян» від 4 лютого 2015 р. № 145-VIII та Заявою Верховної Ради України до Міжнародного кримінального суду про визнання Україною юрисдикції міжнародного кримінального суду щодо скоєння злочинів проти людяності вищими посадовими особами держави, які призвели до особливо тяжких наслідків та масового вбивства українських громадян під час мирних акцій протестів у період з 21 листопада 2013 року по 22 лютого 2014 року від 25 лютого 2014 р. № 790-VII. Однак, як уже зазначалося, ці дві заяви в частині обмеження юрисдикції МКС за колом осіб не мають юридичного значення, оскільки ст. 12(3) РС МКС не передбачає право держави, що визнає юрисдикцію МКС *ad hoc*, робити такі застереження. Такі положення Закону № 2236 дозволяють презюмувати, що Україна відмовилася від всебічного співробітництва з МКС, що означає, що у випадку невиконання прохання МКС із посиланням на вказані положення Суд звернеться до Асамблеї держав-учасниць із відповідним повідомленням, що матиме насамперед негативні репутаційні наслідки для України.

Викладене вказує на необхідність невідкладної ратифікації Україною Римського статуту Міжнародного кримінального суду. Після ратифікації очікуваними будуть нові заяви про визнання юрисдикції Суду заст. 11(2), 12(3) РС МКС щодо поширення юрисдикції Суду на минулі події, починаючи з 21 листопада 2013 р., виключивши в них будь-які обмеження юрисдикції *ratione materiae* та *ratione personam* МКС. Крім того, примітка з розділу IX² КПК України повинна бути виключена як така, що унеможливує повноцінне співробітництво України з МКС.

4.3.3. УТВОРЕННЯ СПЕЦІАЛЬНОГО МІЖНАРОДНОГО ТРИБУНАЛУ ДЛЯ РОЗГЛЯДУ ВОЄННИХ ЗЛОЧИНІВ, УЧИНЕНИХ ОСОБАМИ ДЕРЖАВИ-АГРЕСОРА НА ТЕРИТОРІЇ УКРАЇНИ: ПРАВОВІ ПРОБЛЕМИ ТА ШЛЯХИ ЇХ РОЗВ'ЯЗАННЯ

Агресія російської федерації проти України з 2014 р. супроводжується численними порушеннями міжнародного права, зокрема міжнародного гуманітарного права, прав людини. Сам акт агресії¹ є серйозним порушенням Статуту ООН, на якому засновано сучасний міжнародний правопорядок². Продовжуючи загарбницьку війну, 24 лютого 2022 р. російська федерація шляхом повномасштабного збройного вторгнення в Україну активізувала свою військову діяльність проти України до безпрецедентних розмірів, спричинивши тисячі жертв серед цивільного населення, переміщення мільйонів людей та спустошуючи країну³. Так, 24 лютого 2022 р. президент російської федерації в. путін заявив, що прийняв рішення про проведення «спеціальної військової операції» проти України⁴, після чого в межах цього збройного конфлікту російська федерація розпочала повномасштабне застосування воєнної сили проти України шляхом проведення військових операцій⁵. Відтоді

¹ Агресія тут і далі вживається як акт держави у визначенні, наданому резолюцією Генеральної Асамблеї ООН «Визначення агресії»: «Агресія – це застосування збройної сили державою проти суверенітету, територіальної цілісності чи політичної незалежності іншої держави або будь-яким іншим способом, що суперечить Статуту Організації Об'єднаних Націй, як зазначено в цьому Визначенні» (Definition of Aggression : Resolution A/RES/3314(XXIX) : Adopted by the UN General Assembly on 14.12.1974. URL: <https://digitallibrary.un.org/record/190983>). З міжнародно-протиправним актом агресії тісно пов'язаний злочин агресії, індивідуальна кримінальна відповідальність за який може встановлюватися як міжнародним правом (наприклад, ст. 8 bis Римського статуту Міжнародного кримінального суду), так і національним правом (наприклад, ст. 437 КК України).

² Одним з принципів ООН є утримання її членами (тобто державами-учасниками) у своїх міжнародних відносинах від погрози силою або її застосування як проти територіальної недоторканості або політичної незалежності будь-якої держави, так і якимось іншим чином, несумісним із Цілями Об'єднаних Націй (Статут Організації Об'єднаних Націй від 26.06.1945. П. 4 ст. 2. URL: https://unic.un.org/aroundworld/unics/common/documents/publications/uncharter/UN%20Charter_Ukrainian.pdf).

³ Consequences of the Russian Federation's aggression against Ukraine : Opinion 300 (2022) of PACE of 15.03.2022. § 1. URL: <https://pace.coe.int/en/files/29885/html>.

⁴ Letter dated 24 February 2022 from the Permanent Representative of the Russian Federation to the United Nations addressed to the Secretary-General. S/2022/154. URL: <https://digitallibrary.un.org/record/3959647>.

⁵ У зв'язку із цим Указом Президента України від 24 лютого 2022 р. №64/2022 «Про введення воєнного стану в Україні» введено режим воєнного стану на всій території України, включаючи Донецьку та Луганську області, цього ж дня згаданий указ був затверджений законом України №2102-IX (див.: Про затвердження Указу Президента України «Про введення воєнного стану в Україні» : Закон України від 24.02.2022 №2102-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2102-20>).

на території України точаться інтенсивні бойові дії, які забрали багато життів, спричинили численні переміщення та завдали значних збитків. Збройні Сили України, інші збройні формування України на цій території здійснюють відсіч збройної агресії РФ. Указані факти є добре відомими й визнаними, знайшли відображення в рішеннях міжнародних судів¹. Генеральна Асамблея ООН резолюцією ES-11/1 від 2 березня 2022 р. про агресію проти України визнала факт агресії російської федерації проти України та застосування РФ сили проти України і серед іншого «[висловила] серйозне занепокоєння щодо повідомлення про напади на цивільні об'єкти, такі як житлові будинки, школи та лікарні, а також про жертви серед цивільного населення, включаючи жінок, людей похилого віку, людей з обмеженими можливостями та дітей», «[визнала], що військові операції Російської Федерації всередині суверенної території України мають такі масштаби, яких міжнародна спільнота не бачила в Європі десятиліттями, і що необхідні термінові дії, щоб врятувати це покоління від лиха війни»².

У зв'язку із цим розгорнулася дискусія про механізми відповідальності за вчинення найтяжчих міжнародних злочинів: про спроможність правоохоронних органів і судів України розслідувати і розглядати відповідні кримінальні провадження, юрисдикцію Міжнародного кримінального суду щодо цих злочинів і потребу у створенні нових міжнародних чи змішаних механізмів³, зокрема спеціальних трибуналів з переслідування воєнних злочинів, злочинів проти людяності і геноциду, а також злочину агресії.

Зокрема, 8 червня 2022 р. Європейський Парламент видав Рекомендацію Раді та Віцепрезиденту Комісії / Високому представнику ЄС із закордонних справ та політики безпеки щодо зовнішньої політики, по-

¹ Зокрема, про це йдеться в пп. 17, 18 наказу Міжнародного суду ООН від 16 березня 2022 р. за клопотанням про вжиття тимчасових заходів у справі «Звинувачення в геноциді відповідно до Конвенції про попередження злочину геноциду та покарання за нього» (Україна проти Російської Федерації) (див.: Order of 16 March 2022 Request for the indication of provisional measures of International Court of Justice of 16.03.2022 in Allegations of Genocide under the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide (Ukraine v. Russian Federation). URL: <https://www.icj-cij.org/public/files/case-related/182/182-20220316-ORD-01-00-EN.pdf>).

² Aggression against Ukraine : Resolution adopted by the UN General Assembly (11th emergency special session) on 2 March 2022. ES-11/1. URL: <https://digitallibrary.un.org/record/3965290>.

³ Ця дискусія не є новою. Можливі механізми відповідальності за вчинення найтяжчих злочинів у зв'язку із збройним конфліктом аналізувалися і до 24 лютого 2022 р., зокрема, у контексті перехідного правосуддя, однією із складових якого, поряд з правдою та інституційними реформами, є справедливість (притягнення до відповідальності та відшкодування завданої шкоди) (див.: Вітте Е., Даффі К. Вибір заради справедливості. Посібник зі створення механізмів притягнення до відповідальності за найтяжчі злочини / пер. з англ. О. Бондаренко ; заг. ред. укр. вид.: Р. Мартиновський, Л. Мороз. Київ : Міжнар. фонд «Відродження», 2019. Т. 1. 143 с.).

літики безпеки й оборони ЄС у зв'язку з агресивною війною Росії проти України «підтримати розслідування воєнних злочинів, скоєних Росією в Україні, у тому числі шляхом заклику до спеціального трибуналу ООН; забезпечити притягнення винних у воєнних злочинах і порушеннях прав людини до відповідальності та закликати Союз і його держави-члени допомогти Україні в розслідуванні міжнародних воєнних злочинів»¹. Разом із тим у подальшому Європейський Парламент обмежив розгляд питання про заснування будь-якого трибуналу щодо можливих міжнародних злочинів в Україні лише створенням спеціального трибуналу щодо злочину агресії проти України.

Причини, які викликали дискусію, а також практичні заходи, до яких вдаються щодо можливого створення цих двох трибуналів із різними предметними юрисдикціями, не співпадають.

Створення окремого трибуналу щодо злочину агресії проти України дослідники пояснюють трьома причинами: «геополітична та безпекова – явна, зухвала агресія ядерної держави, постійного члена РБ ООН саме в Європі, яка спричинила до найбільшої війни в Європі з 1945 р.; політико-правова – неможливість застосування механізмів, передбачених в Статуті ООН, за ситуації, коли агресію засуджують більшість держав світу²; міжнародно-правова – відсутність у Міжнародного кримінального суду юрисдикції щодо злочину агресії вищого політичного і військового керівництва рф проти України»³. Крім того, міжнародно-правовим

¹ European Parliament recommendation of 8 June 2022 to the Council and the Vice-President of the Commission / High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy on the EU's Foreign, Security and Defence Policy after the Russian war of aggression against Ukraine (2022/2039(INI)). Para «bc». URL: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2022-0235_EN.html.

² Агресію засудила 141 держава світу при голосуванні за резолюцію «Агресія проти України» (Aggression against Ukraine : resolution A/RES/ES-11/1 / adopted by the UN General Assembly. § 2. URL: <https://digitallibrary.un.org/record/3959039>), в той час як Рада Безпеки ООН не змогла виконати свою місію за Статутом ООН через блокування прийняття рішень рф як постійним членом Ради Безпеки ООН (Resolution 2623 (2022) / adopted by the UN Security Council at its 8980th meeting, on 27 February 2022. URL: <https://digitallibrary.un.org/record/3958807>). – Примітка наша. – Авт.

³ Кориневич А., Короткий Т. Спеціальний трибунал щодо злочину агресії проти України: Realpolitik проти невідворотності покарання за злочин агресії. *Український часопис міжнародного права*. 2022. № 2. С. 34. URL: <https://doi.org/10.36952/uail.2022.2.33-42>.

Як відомо, злочин агресії не був визначений у початковій редакції Римського статуту Міжнародного кримінального суду (РК МКС) і був включений до цього Статуту лише Кампальськими поправками 2010 р., які доповнили Статут ст. 8 bis «Злочин агресії» та 15 bis «Здійснення юрисдикції щодо злочину агресії (передача ситуації державою, *proprio motu*)». Після необхідної тридцятої ратифікації цих поправок (Палестиною у 2016 р.), Асамблея держав-учасниць МКС 14 грудня 2017 р. ухвалила резолюцію про активацію юрисдикції МКС щодо злочину агресії з 17 липня 2018 р. Однак Міжнародний кримінальний суд може лише здійснювати юрисдикцію щодо злочину агресії, що випливає з акту агресії, вчиненого державою-учасницею (ст. 15 bis (4)

фактором неможливості переслідування президента, глави уряду й керівника МЗС рф національними судами, зокрема судами України за ст. 437 КК України, є імунітет указаних осіб як найвищих посадових осіб держави, який у теорії та в юриспруденції виводиться з імунітету держави та заснований на звичаєвій нормі міжнародного права¹.

Коло факторів, якими дослідники обумовлюють можливість використання існуючих національних чи міжнародних механізмів відповідальності за найтяжчі злочини або необхідність створення спеціальних трибуналів із переслідування воєнних злочинів, злочинів проти людяності й геноциду (далі в цьому підрозділі – механізмів відповідальності²), є більш широким. Вони також застосовні і до проваджень щодо злочину агресії проти України.

Так, професор Milena Sterio, керуючий директор PILPG³, вказала на три фактори, що можуть обмежити кримінальне переслідування в національних судах України комбатантів та інших осіб, обвинувачених у вчиненні найтяжчих міжнародних злочинів, та запитувати створення / використання міжнародних механізмів відповідальності:

1) відсутність спроможності та досвіду для проведення великої кількості складних судових проваджень про воєнні злочини;

2) упередженість і, отже, відсутність легітимності;

3) унеможливлення переслідування через застосування принципу імунітету керівників росії, «... найбільш відповідальних за агресивну війну проти України, – путіна та інших російських керівників найвищого рівня»⁴.

В одному з досліджень співвідношення національних і міжнародних механізмів відповідальності, виконаному у 2018 р. в рамках програми Правової Ініціативи Відкритого Суспільства щодо національного судо-

РС МКС). Стосовно держави, яка не є учасницею Римського статуту, Суд не здійснює своєї юрисдикції щодо злочину агресії, вчиненого громадянами цієї держави або на її території (ст. 15 bis (5) РС МКС). Оскільки російська федерація не є учасницею РС МКС, то МКС не має юрисдикції щодо злочинів агресії, вчинених громадянами цієї держави, у тому числі президентом рф.

¹ Міжнародне публічне право : підручник: у 2 т. Т. 2 : Основні галузі / ред. В. В. Мицик. 2-ге вид. Харків : Право, 2020. С. 69, 70.

² Під механізмом відповідальності в цьому підрозділі монографії розуміється система правових засобів, що уможливають притягнення до відповідальності за вчинення міжнародних злочинів.

³ Заснована в Лондоні у 1995 році Public International Law & Policy Group (PILPG) є міжнародною юридичною фірмою, яка надає безкоштовну юридичну допомогу сторонам, які беруть участь у мирних переговорах, розробленні проєктів постконфліктних конституцій та переслідуванні воєнних злочинів, правосудді перехідного періоду (Public International Law & Policy Group : вебсайт. URL: <https://www.publicinternationallawandpolicygroup.org/>).

⁴ Sterio M. The Ukraine Crisis and the Future of International Courts and Tribunals. *Case Western Reserve Journal of International Law*. 2023. No. 55. P. 481.

чинства за найтяжчі злочини, – «Посібнику зі створення механізмів притягнення до відповідальності за найтяжчі злочини» – наводяться десять факторів, що впливали (або можуть впливати) при прийнятті рішення про запровадження міжнародного механізму: безпека; легітимність; політична воля; юрисдикція; спроможність та інфраструктура; зміцнення верховенства права; міжнародні стандарти; мова; виправдувальні вироки і призначення покарань; стратегії переходу¹.

Оскільки в силу державного суверенітету й територіальної юрисдикції первинний обов'язок із попередження, припинення, розслідування та покарання за вчинення міжнародних злочинів покладено на національний механізм відповідальності, указана чи подібна система критеріїв дозволяє оцінити потребу в доповненні / заміні національного механізму міжнародним чи змішаним.

Пропонується проаналізувати наведені вище фактори та їх вплив на національний механізм відповідальності застосовно до збройного конфлікту, пов'язаного з агресією росії проти України.

1. Безпека. Фактор безпеки визначається через вплив конфлікту (збройного конфлікту) на функціонування механізму відповідальності. Конфлікт, що триває, зберігає значні загрози безпеці суддів і учасників кримінального провадження. Загроза може компенсуватися зовнішніми (міжнародними) компонентами². Наразі російсько-український збройний конфлікт триває, знаходиться у фазі активних військових дій, частина території України окупована російськими військами чи їх проксі. Цей фактор впливає на можливість проведення слідчих та інших процесуальних дій у районі активних військових дій, а тим більше на окупованих територіях³. З іншого боку, урядом України вживаються активні заходи із забезпечення безпеки цивільного населення (запобіжні заходи, передбачені ст. 58 Протоколу I до Женевських конвенцій⁴, зокрема, евакуація цивільного населення, правоохоронних органів, судів, зміна підсудності проваджень, забезпечення функціонування систем оповіщення про загрози та сховищ,

¹ Вітте Е., Даффі К. Вибір заради справедливості. Посібник зі створення механізмів притягнення до відповідальності за найтяжчі злочини / пер. з англ. О. Бондаренко ; заг. ред. укр. вид.: Р. Мартиновський, Л. Мороз. Київ : Міжнар. фонд «Відродження», 2019. Т. 1. С. 42–54.

² Як приклад наводиться розташування в Гаазі Міжнародного трибуналу щодо колишньої Югославії, Міжнародного неупередженого і незалежного механізму для Сирії, а також Спеціалізованих палат у Косові (Там само. С. 42).

³ Міжнародні компоненти небезпеки в таких ситуаціях також не можуть компенсувати.

⁴ Додатковий протокол до Женевських конвенцій від 12 серпня 1949 року, що стосується захисту жертв міжнародних збройних конфліктів (Протокол I), від 8 червня 1977 року : станом на 8 груд. 2005 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_199.

діяльність протиповітряної оборони, застосування процесуальних засобів дистанційного провадження. Указані заходи забезпечують певний рівень безпеки.

2. Легітимність, яка полягає у визнанні механізму відповідальності як ефективного, неупередженого. Оцінка легітимності залежить від рівня довіри постраждалого населення (внутрішня легітимність) і міжнародного співтовариства (зовнішня легітимність) до механізму відповідальності¹.

Справа за обвинуваченням Шишимаріна у вчиненні злочину за ч. 2 ст. 438 КК України стала об'єктом прискіпливого аналізу з боку іноземних дослідників, зокрема з позиції неупередженості її професійних учасників. Наприклад, професор Kai Ambos звернув увагу, що залишилися питання про те, як, коли, за яких обставин (зокрема, чи не було тиску) і за участі яких осіб Шишимарін зробив зізнання (мається на увазі не визнання обвинуваченим себе виним після роз'яснення йому суті обвинувачення за ст. 348 КПК України, а визнавальні показання, які він давав під час досудового розслідування та які були використані для відшукування інших доказів чи формування позиції (версії) обвинувачення). Крім того, дослідник вважає призначене судом першої інстанції Шишимаріну покарання у виді довічного ув'язнення передбаченим санкцією ч. 2 ст. 438 КК України, однак у цій справі – непропорційним через відсутність обтяжуючих обставин та зважаючи на характеристику особи засудженого, його дії зі сприяння розслідуванню². Як відомо, вирок Солом'янського районного суду м. Києва в цій справі³ було змінено, суд апеляційної інстанції пом'якшив призначене Шишимаріну за ст. ч. 2 ст. 438 КК України покарання до 15 років позбавлення волі, зваживши на те, що, стверджуючи про наявність обставин, які обтяжують покарання, суд першої інстанції припустився помилки і з власної ініціативи вийшов за межі висунутого обвинувачення, коли це погіршувало становище особи, стосовно якої здійснюється кримінальне провадження, та інкримінував Шишимаріну такі обставини, як вчинення злочину за попередньою змовою

¹ Зазначається, що «механізм, більш пов'язаний із національною системою, може мати більшу внутрішню легітимність, ніж зовнішній», однак оцінка може змінюватися, якщо «національна система правосуддя широко дискредитована або розглядається як упереджена» (Вітте Е., Даффі К. Вибір заради справедливості. Посібник зі створення механізмів притягнення до відповідальності за найтяжчі злочини / пер. з англ. О. Бондаренко ; заг. ред. укр. вид.: Р. Мартиновський, Л. Мороз. Київ : Міжнар. фонд «Відродження», 2019. Т. 1. С. 43).

² Ambos K. Ukrainian Prosecution of ICC Statute Crimes: Fair, Independent and Impartial? *EJIL: Talk!* URL: <https://www.ejiltalk.org/ukrainian-prosecution-of-icc-statute-crimes-fair-independent-and-impartial/>.

³ Вирок Солом'янського районного суду м. Києва від 23.05.2022 у справі №760/5257/22. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/104432094>.

групою осіб і вчинення злочину щодо особи похилого віку, не вказані в обвинувальному акті¹. Отже, критика професора Kai Ambos виявилася обґрунтованою.

Інший дослідник, Sergey Vasiliev, також на прикладі справи Шишимаріна звернув увагу на те, що обвинувачені – російські військовослужбовці, що знаходяться в полоні, а тому беруть участь у судових засіданнях, досить часто визнають себе винними після роз'яснення суті обвинувачення (ст. 348 КПК України), що, як правило, має наслідком визнання судом недоцільним дослідження доказів щодо обставин, які ніким не оспорується (ч. 3 ст. 349 КПК України), що в свою чергу може зменшувати змагальність розгляду і є викликом для українського правосуддя². Наприклад, в одному з обвинувальних вироків суд кваліфікував дії обвинуваченого за ст. 438 КК України, однак не конкретизував, якими саме діями обвинувачений порушив закони та звичаї війни³. Також виклик для легітимації національного механізму відповідальності містить широке застосування переслідування осіб *in absentia*, процесуальна форма якого не є досконалою⁴.

Легітимації проваджень щодо міжнародних злочинів населенням України (а можливо, і населенням російської федерації) мають сприяти відкритість (гласність) судових процесів за такими провадженнями

¹ Ухвала Київського апеляційного суду від 29.07.2022 у справі №760/5257/22. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/105669005>.

² Vasiliev S. The Reckoning for War Crimes in Ukraine Has Begun. *Foreign Policy*. URL: <https://foreignpolicy.com/2022/06/17/war-crimes-trials-ukraine-russian-soldiers-shishimarin/>.

Також S. Vasiliev застерігає, що через відсутність консульських зносин такі обвинувачені не можуть скористатися консульською допомогою, а застосування інституту обмінів осіб як військовополонених робить неможливим виклик осіб, про допит яких клопоче сторона захисту.

³ Вирок Октябрського районного суду м. Полтави від 13.06.2022 у справі №554/3954/22. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/104731235>.

⁴ Гловюк І. В. Кримінальне провадження за відсутності підозрюваного або обвинуваченого (*in absentia*) у системі кримінального провадження України. *Право України*. 2015. № 7. С. 16–25; Нагорнюк-Данилюк О. О. Спеціальне кримінальне провадження в кримінальному процесі України : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.09. Київ, 2016. С. 15; Маленко О. В. Інститут заочного провадження в кримінальному судочинстві України : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.09. Київ, 2019. С. 19, 20.

Крім загальних зауважень щодо відповідності чинної процедури *in absentia* за КПК України стандартам Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, адвокати-захисники зазначили на такому повторюваному аспекті справ про воєнні злочини, як «відсутність у адвоката можливості узгодити з клієнтом лінію захисту у справі або уточнити обставини справи», що значно впливає на ефективність захисту (див.: Звіт за результатами оцінки потреб адвокатів у підвищенні кваліфікації для здійснення ефективного захисту у справах про воєнні злочини / М. О'Лірі та ін. Київ : Програма USAID «Справедливість для всіх», 2023. С. 24).

ми¹, доступність остаточних судових рішень (вироків), якісна публічна комунікація органів досудового розслідування, прокуратури й судів.

Є очікування, що судові рішення за певними кримінальними провадженнями після вичерпання національних ефективних правових засобів захисту разом з індивідуальними зверненнями можуть надійти на розгляд до Європейського суду з прав людини, тобто отримати таким чином зовнішню легітимацію (або не отримати). Такий розвиток подій мають враховувати професійні учасники кримінального провадження та забезпечувати дотримання стандартів прав людини (а у визначених випадках і міжнародного гуманітарного права щодо справедливого провадження) під час досудового розслідування і судового розгляду.

Викликом для легітимації національного механізму відповідальності можуть бути провадження про можливе вчинення захисниками України злочинів, пов'язаних із збройним конфліктом. Звіти міжнародних моніторів (міжнародних організацій та місій) містять виклад окремих фактів і висновки про можливі порушення з боку захисників України та очікування проведення ефективних розслідувань, як те передбачене як міжнародним правом прав людини (ст. 2 Міжнародного пакту про громадянські і політичні права, ст. 2, 3 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод), так і міжнародним гуманітарним правом (ст. 49 Першої Женевської конвенції 1949 р., ст. 50 Другої Женевської конвенції 1949 р., ст. 129 Третьої Женевської конвенції 1949 р., ст. 146 Четвертої Женевської конвенції 1949 р. та ст. 86 Додаткового протоколу I до Женевських конвенцій 1949 р., норми 158, 161 звичаєвого міжнародного гуманітарного права). Україна за правилами територіальної та персональної юрисдикції та відповідно до принципу комплементарності, закріпленого в Римському статуті МКС, має розслідувати такі порушення також. Проведення таких розслідувань одночасно є і підтвердженням існування відповідної політичної волі.

Важливим чинником для зовнішньої легітимації національного механізму відповідальності є його взаємодія з міжнародними механізмами відповідальності² чи національними механізмами інших

¹ Примітно, що судові засідання у справі за обвинуваченням Шишимаріна транслювалися на YouTube-каналі «Судова влада України» (див.: Засідання від 18.05.2022 по справі № 760/5257/22 по обвинуваченню Шишимаріна В. Є. / Судова влада України. *YouTube*. URL: <https://www.youtube.com/watch?v=DbWR-S6haWs>; Засідання від 20.05.2022 по справі № 760/5257/22 за обвинуваченням Шишимаріна В. Є. / Судова влада України. *YouTube*. URL: <https://www.youtube.com/watch?v=wtKH3gbhToM>; Засідання від 19.05.2022 по справі № 760/5257/22 по обвинуваченню Шишимаріна В. Є. / Судова влада України. *YouTube*. URL: https://www.youtube.com/watch?v=fiHM_Aa7xEQ; Засідання від 23.05.2022 по справі № 760/5257/22 за обвинуваченням Шишимаріна В. Є. / Судова влада України. *YouTube*. URL: <https://www.youtube.com/watch?v=Y8uultN5niQ>).

² Наприклад, Офіс Генерального прокурора тісно співпрацює з Незалежною міжнародною слідчою комісією ООН щодо України, з Управлінням спеціального представ-

держав, які здійснюють власні розслідування міжнародних злочинів, учинених у зв'язку з російсько-українським збройним конфліктом. Так, під час конференції «United for Justice» («Об'єднані заради справедливості»), на якій обговорювалися комплексні механізми відповідальності за міжнародні злочини¹, Генеральний прокурор А. Є. Костін заявив про створення Групи з координації національних та міжнародних зусиль з питань притягнення до відповідальності за злочини, вчинені в Україні у результаті російської збройної агресії (Dialogue Group), до якої доєдналися представники інших держав і міжнародних інституцій. Діяльність Dialogue Group зосереджена на координації зусиль за чотирма напрямками: 1) технічна й експертна допомога; 2) співпраця з міжнародними організаціями та партнерами, які займаються збиранням доказів²; 3) комплексна співпраця в рамках національних розслідувань; 4) робота з неурядовими громадськими організаціями³.

Наразі, крім України й Офісу Прокурора МКС, ще 24 держави розслідують міжнародні злочини, вчинені в Україні, за правилами універсальної та персональної кримінальної юрисдикції⁴, з них 16 – держави – члени ЄС⁵ і 4 держави не з континентальної Європи (США,

ника Генерального секретаря ООН з питань дітей та збройних конфліктів (через робочу групу на державному рівні з питань взаємодії з цим Управлінням), з експертами Московського механізму ОБСЄ, з МКС, зокрема надаючи інформацію про примусове переміщення українських дітей та інші тяжкі порушення прав дітей під час збройного конфлікту (див.: Про включення Росії до «Списку ганьби» як сторони збройного конфлікту, відповідальної за серйозні порушення прав дітей. *Офіс Генерального прокурора*. URL: <https://www.gp.gov.ua/ua/posts/pro-vklyucennya-rosiyi-do-spisku-ganbi-yak-storoni-zbroinogo-konfliktu-vidpovidalnoyi-za-seriozni-porusennya-prav-ditei>).

¹ United for Justice : вебсайт. URL: <https://ua.united4justice.world>.

² Маються на увазі такі організації чи місії, як МКС, Комісія ООН з розслідування порушень в Україні, Моніторингова місія ООН з прав людини в Україні, експерти Московського механізму ОБСЄ.

³ Міжнародна підтримка України на юридичному фронті посилюється – створено Dialogue Group. *Офіс Генерального прокурора*. URL: <https://www.gp.gov.ua/ua/posts/miznarodna-pidtrimka-ukrayini-na-yuridicnomu-fronti-posilyujetsya-stvoreno-dialogue-group>.

⁴ Учасники Dialogue Group обговорили розслідування у своїх юрисдикціях міжнародних злочинів, скоєних в Україні. *Офіс Генерального прокурора*. URL: <https://www.gp.gov.ua/ua/posts/ucasniki-dialogue-group-obgovorili-rozsliduvannya-u-svoiyx-yurisdikciyax-miznarodnix-zlociniv-skojenix-v-ukrayini>.

У квітні 2022 р. таких держав було лише 13 (див.: Венедиктова І. Кремль має відповісти за воєнні злочини в Україні. Юридичні, дипломатичні та економічні – світова спільнота об'єднується в пошуку найефективніших механізмів притягнення. *Facebook*. URL: <https://www.facebook.com/VenediktovaIryna/posts/pfbid02A3c74GsPRpdyM7HP4fJhZinYc37j388kDPUnd59bdzW6Zwoqtp3WeBUTAVRW49e9l>).

⁵ Польська К. Війна РФ проти України: як розслідують воєнні злочини. *Deutsche Welle*. URL: <https://www.dw.com/uk/vijna-rf-proti-ukraini-ak-rozsliduut-voenni-zlocini/a-65460543>.

Канада та Велика Британія)¹. Крім того, українські слідчі та прокурори брали активну участь у спільній слідчій групі (ССГ) для координації міжнародного кримінального розслідування злочинів, пов'язаних зі збиттям літака рейсу MH17 Малайзійських авіаліній 17 липня 2014 р.² та п. 20³ розділу XI «Перехідні положення» КПК України. А з 25 березня 2022 р. беруть участь у створеній за підтримки Євроюсту на підставі спеціальної угоди між державами спільній слідчій групі з розслідування ймовірних тяжких міжнародних злочинів (ЖТ)³. Активна горизонтальна співпраця з іншими юрисдикціями щодо розслідування міжнародних злочинів, учинених в Україні, вказує на те, що національний механізм відповідальності в Україні діє щонайменше задовільно і не викликає істотних зауважень з боку міжнародного співтовариства, що вказує на його зовнішню легітимацію.

3. Політична воля полягає в «бажанні притягнути до відповідальності осіб, винних у скоєнні найтяжчих злочинів, незалежно від їхньої приналежності до політичних сил або посади»⁴. На важливості політичної волі як один із факторів, що дозволив Федеральній прокуратурі ФРН домогтися визначних успіхів у переслідуванні міжнародних злочинів, зазначив Федеральний генеральний прокурор Німеччини Peter Frank у своєму виступі на VIII EU Day Against Impunity: stepping up the fight with national, EU and global responses 22 травня 2023 р., звернувши увагу, що уряд і парламент ФРН надавали політичну підтримку розслідуванням таких злочинів, не лише створюючи належну законодавчу базу, а й забезпечуючи розслідування відповідним бюджетом⁵.

¹ Гурін А. Євроюст: Злочини РФ проти України розслідує 21 країна. *Дзеркало тижня*. URL: <https://zn.ua/ukr/WORLD/jevrojust-zlochini-rf-proti-ukrajini-rozsliduje-21-krajina.html>.

² Відповідно до Угоди між Україною та Королівством Нідерландів про міжнародне правове співробітництво щодо злочинів, пов'язаних зі збиттям літака рейсу MH17 Малайзійських авіаліній 17 липня 2014 року (URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/528_002-17).

³ Пізніше до ЖТ доєдналися: 25 квітня 2022 року – Офіс Прокурора МКС, 30 травня 2022 р. – Естонія, Латвія та Словаччина, 13 жовтня 2022 р. – Румунія (див.: Joint investigation team into alleged core international crimes committed in Ukraine – Milestones. Eurojust, 2023. 1 p. URL: <https://www.eurojust.europa.eu/sites/default/files/assets/joint-investigation-team-into-alleged-core-international-crimes-committed-in-ukraine-milestones.pdf>).

⁴ Вітте Е., Даффі К. Вибір заради справедливості. Посібник зі створення механізмів притягнення до відповідальності за найтяжчі злочини / пер. з англ. О. Бондаренко ; заг. ред. укр. вид.: Р. Мартиновський, Л. Мороз. Київ : Міжнар. фонд «Відродження», 2019. Т. 1. С. 44.

Безсумнівною ознакою відсутності волі є позиція уряду проти будь-яких механізмів відповідальності за найтяжчі злочини. Важливим фактором, що навіть за ініціативності уряду може вказувати на відсутність такої волі, є намагання уряду держави контролювати провадження щодо найтяжчих злочинів, як це мало місце в моделі спільного адміністрування ООН і урядом Камбоджі Надзвичайними палатами (Там само).

⁵ EU Day Against Impunity 2023 / Eurojust. *YouTube*. 22 May 2023. URL: <https://www.youtube.com/watch?v=zP-v6Cw-15w>.

Політичне керівництво України безперервно й наполегливо демонструє бажання забезпечити ефективність національного механізму відповідальності за вчинення найтяжчих міжнародних злочинів і безпрогальність системи міжнародних механізмів індивідуальної кримінальної відповідальності за такі злочини, що діють на підставі міжнародного права¹. У Плані відновлення України, підготовленому Національною радою з відновлення України від наслідків війни, за напрямом робочої групи «Юстиція» важливе місце займають питання вдосконалення національної системи кримінального правосуддя, зокрема щодо переслідування міжнародних злочинів, учинених під час збройного конфлікту².

З іншого боку, є проблеми гармонізації кримінального законодавства України з положеннями міжнародного кримінального права, до цього часу не ратифіковано Римський статут МКС³. Ще у 2014 р. стало очевидно, що розділ XX КК України «Кримінальні правопорушення проти миру, безпеки людства та міжнародного правопорядку» не відповідає потребам держави, яка є стороною міжнародного збройного конфлікту. Положення ст. 436, 437, 438 КК України були сформульовані за концептами статутів міжнародних військових трибуналів Другої світової війни й абсолютно не враховували розвиток сучасного міжнародного кримінального права та запити практики. Лише у 2018 р. Кабінет Міністрів України подав до Верховної Ради України проект Закону про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо забезпечення гармонізації кримінального законодавства з положеннями міжнародного права (реєстр. №9438 від 20 грудня 2018 р.), який передбачав принципове оновлення розділу XX з новою назвою «Злочини проти основ національного права». Цей проект Верховна Рада України прийняла у першому читанні 6 червня 2019 р. Однак далі, після обрання нового складу Верховної Ради України цей проект не розглядався⁴. Проект закону про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо імплементації норм міжнародного кримінального та гуманітарного права (реєстр. №2689 від 27 грудня 2019 р.), який розвивав

¹ Детально ці зусилля будуть розглянуті під час аналізу спроможностей та інфраструктури.

² Проект Плану відновлення України. Матеріали робочої групи «Юстиція» / Нацрада з відновлення України від наслідків війни. 2022. 161 с. URL: https://uploads-ssl.webflow.com/625d81ec8313622a52e2f031/62dea471331181b583d43ec5_Юстиція.pdf.

³ Про проблемні питання ратифікації РС МКС, а також правової регламентації в КПК України співробітництва з МКС див. підрозділ 4.3.2 цієї монографії.

⁴ Проект Закону про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо забезпечення гармонізації кримінального законодавства з положеннями міжнародного права від 20.12.2018, реєстр. №9438. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=65266.

положення проекту № 9438, був прийнятий Верховною Радою України 20 травня 2021 р. як закон № 1461-ІХ. З 7 червня 2021 р., і до цього часу він знаходиться на підписі у Президента України¹. Після початку повномасштабного вторгнення була спроба реанімувати актуалізацію кримінального законодавства України в цій царині. Новий проект закону про внесення змін до Кримінального кодексу України та Кримінального процесуального кодексу України (реєстр. № 7290 від 15 квітня 2022 р.) виглядав як очевидний компроміс і усімава цілий ряд важливих положень закону № 1461-ІХ (про оновлення універсальної кримінальної юрисдикції, про відповідальність командирів і начальників, про зворотну силу змін тощо)². Однак і цей проект не був розглянутий Верховною Радою України, і перспективи його є туманними. Положення проекту нового Кримінального кодексу України в частині міжнародних злочинів (Книга одинадцята «Злочини проти міжнародного правопорядку») обгрунтовано критикуються експертами³. Подібне ставлення до законотворчої роботи свідчить щонайменше про відсутність плану з гармонізації кримінального законодавства України з міжнародним кримінальним правом.

4. Юрисдикція як фактор розглядається в розрізі чіткого розмежування компетенцій (юрисдикцій) та використання механізмів вирішення конкуренції існуючих і нових механізмів відповідальності.

У рамках функціонування національного механізму відповідальності, для координації зусиль і вирішення можливих спірних питань діє міжвідомча робоча група (Координаційний штаб) з питань взаємодії правоохоронних та інших державних органів під час фіксації та розслідування воєнних злочинів і ведення військово-політичним керівництвом РФ агресивної війни проти України, яка має розв'язувати також і юрисдикційні питання. Внутрішні проблеми юрисдикційного характеру можуть полягати у спорі про підслідність кримінальних проваджень щодо міжнародних злочинів між різними органами досудового розслідування. Згідно із ст. 216 КПК України досудове розслідування кримінальних правопорушень, передбачених ст. 436, 437, 438–442 КК України (які можна віднести до міжнародних злочинів), здійснюють слідчі органів безпеки. Однак слідчий апарат Служби безпеки

¹ Проект Закону про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо імплементації норм міжнародного кримінального та гуманітарного права від 27.12.2019, реєстр. № 2689. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=67804.

² Проект Закону про внесення змін до Кримінального кодексу України та Кримінального процесуального кодексу України від 15.04.2022, реєстр. № 7290. URL: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/39449>.

³ Висновок на проект Кримінального кодексу України (контрольний текст станом на 30.01.2023 р.). С. 668–685. URL: <https://newcriminalcode.org.ua/upload/media/2023/03/16/vysnovok-natsionalnyh-ekspertiv.pdf>. (Автор висновку в цій частині – проф. К. П. Задоєв).

Україні неспроможний охопити ефективним розслідуванням усі випадки міжнародних злочинів, відомості про які внесені до Єдиного реєстру досудових розслідувань (лише порушень законів та звичаїв війни в порядку, передбаченому ст. 214 КПК України зареєстровано 93 827 епізодів станом на 5 липня 2023 р.¹). Тому уповноважені прокурори змінюють постановами підслідність кримінальних проваджень, перерозподіляючи їх між іншими органам досудового розслідування (крім Національного антикорупційного бюро України). Міжвідомчою робочою групою узгоджені підходи з розподілу підслідності за окремими складами злочинів між слідчими Національної поліції (вбивства, масові поховання, сексуальне насильство, жорстоке поводження із цивільним населенням, функціонування місць масового незаконного утримання цивільного населення, безвісне зникнення на окупованих територіях, незаконне позбавлення волі, розграбування майна, напади на цивільні об'єкти) та слідчими СБУ (напади на об'єкти інфраструктури та захищені об'єкти, напади на цивільні об'єкти, що спричинили масштабні руйнування та численні жертви серед цивільного населення, масове розкрадання продовольства, жорстоке поводження або інші незаконні дії щодо військовополонених, депортація та незаконне переміщення населення, функціонування штабів, комендатур і командних пунктів ворожих військ та інших органів окупаційної влади). Організаційно досудове розслідування за великими провадженнями здійснюють слідчі СБУ, однак практикується створення міжвідомчих груп слідчих, до яких включаються слідчі Нацполіції². Під час досудового розслідування із цих проваджень можуть виділятися окремі епізоди в окремі провадження, досудове розслідування в яких надалі можуть вести слідчі Національної поліції.

Конкуренція юрисдикції українського внутрішньодержавного механізму відповідальності щодо воєнних злочинів і геноциду³ з юрисдикцією МКС вирішується на підставі принципу комплементарності, за яким МКС «доповнює національні системи кримінального правосуддя», а справа є прийнятною цьому Суду, зокрема, коли держава, яка має юрисдикцію щодо такої справи, «не бажає або не здатна на-

¹ Злочини, вчинені в період повномасштабного вторгнення рф : станом на 05.07.2023. *Офіс Генерального прокурора*. URL: <https://www.gp.gov.ua/storage/uploads/2ce42dd4-fc66-42e2-b4aa-f5fc00c8e84e/warcrime-05072023ua.jpg>.

² Руйнування дамби Каховської ГЕС: інформація станом на 7 червня / *Офіс Ген. прокурора*. *Telegram*. URL: https://t.me/pgo_gov_ua/12971.

³ Конкуренції за злочинами проти людяності не виникає, оскільки вони не виокремлені як окремі злочини в КК України, а тому переслідуються в Україні як порушення законів та звичаїв війни, а за відсутності зв'язку із збройним конфліктом – як ординарні кримінальні правопорушення. Цю прогалину національного законодавства мали виправити проекти законів реєстр. № 9438 від 20 грудня 2018 р., № 2689 від 27 грудня 2019 р., № 7290 від 15 квітня 2022 р., про долю яких ішлося вище.

лежним чином здійснювати розслідування або кримінальне переслідування» (преамбула, ст. 17(1) РС МКС¹).

Пропозиція створити спеціальний трибунал щодо воєнних злочинів, злочинів проти людяності та геноциду, вчинених в Україні, стикається з декількома юрисдикційними проблемами. По-перше, це проблема конкуренції юрисдикцій МКС і такого спецтрибуналу, оскільки за *ratione materiae, personae, loci* і частково за *ratione temporis* вони будуть співпадати. Така ситуація потребуватиме правового засобу вирішення такої конкуренції (наприклад, консультацій, чітких правил розмежування юрисдикцій). Ця конкуренція доповнюватиметься конкуренцією юрисдикцій спецтрибуналу й українського національного механізму відповідальності. Можливо, що буде обрано підхід розмежування за посадовим становищем підозрюваних, обвинувачених: МКС займається можливими злочинами найвищого керівництва рф, спецтрибунал – іншими керівниками рф, ключовими командирами та начальниками, а національний механізм відповідальності – усіма іншими особами. Однак такий підхід уявляється заскладним. Крім того, відомо, що, виходячи з власних спроможностей (насамперед ресурсних – персональних і фінансових), міжнародні кримінальні суди й трибунали вдаються до практики самообмеження своєї юрисдикції² або пріоритезації проваджень³, що може вплинути на ефективність такої складної системи механізмів відповідальності щодо міжнародних злочинів, учинених в Україні.

Наразі невідомо, щоб між Україною та іншими державами виникли будь-які спори щодо кримінальної юрисдикції за міжнародними

¹ Римський статут Міжнародного кримінального суду від 17.07.1998 : станом на 16.01.2002. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_588.

² У справі проти Душко Тадича Апеляційна палата Міжнародного трибуналу щодо колишньої Югославії звужила тлумачення формулювання «порушення законів та звичаїв війни» до «серйозних порушень міжнародного гуманітарного права» шляхом наведення відповідних критеріїв серйозності, зазначивши, що таке тлумачення використовується ним для цілей міжнародного правосуддя, відповідно до юрисдикції та цілей самого Трибуналу, визначених його Статутом (*Prosecutor v. Dusko Tadic : ICTY Decision on the Defence Motion for Interlocutory Appeal on Jurisdiction. 1995. §§ 89–91*). На думку дослідників, цей Трибунал таким чином пояснив логістичну неспроможність ефективно переслідувати всі порушення законів і звичаїв війни та виключив поширення своєї юрисдикції на всі можливі випадки, залишивши їх на розсуд законодавчого органу й суду конкретної держави, яка має щодо них юрисдикцію (див.: Матеріальне право та процесуальне право щодо тяжких міжнародних злочинів. Програма «Розвиток судових компетентностей в Україні». Навчальний модуль 3: 21–23 лютого 2023 р. : навч. посіб. для суддів. Орг. «Адвокати за міжнар. розвиток» (A4ID), 2023. С. 22). У Римському статуті МКС така опція самообмеження Суду вбудована в інструменти прийнятності справ до його провадження, якщо «справа не є достатньо серйозною, щоб виправдати подальші дії з боку Суду» (ст. 17(1)(d) РС МКС), а щодо воєнних злочинів – також у положеннях ст. 8(1) РС МКС.

³ Відомо, що попереднє дослідження ситуації в Україні Офісом Прокурора МКС тривало з 2014 р. до 2020 р., але розслідування ситуації було відкрито лише 2 березня 2022 р.

злочинами, вчиненими в Україні. Уможливлено паралельні розслідування. Юрисдикційні питання, що можуть виникнути між Україною, Естонією, Латвією, Литвою, Польщею, Румунією, Словаччиною, можуть вирішуватися в рамках JT, з Міжнародним кримінальним судом – у порядку консультацій, з іншими державами – членами ЄС – у рамках Агентства ЄС із співробітництва з питань кримінальної юстиції (Євроюсту), а з іншими державами світу – шляхом двосторонніх переговорів.

Таким чином, юрисдикційних питань, що можуть істотно впливати на ефективність національного механізму відповідальності, наразі не виникає.

5. Спроможність та інфраструктура. Другим за складністю питанням (після легітимності механізмів відповідальності) є спроможність персоналу правоохоронних органів і судів України, інших професійних учасників кримінального провадження, а також матеріально-технічної інфраструктури правоохоронних органів і судів забезпечити належне функціонування національного механізму відповідальності.

Так, стосовно спроможності судів Р. Мартиновський під спроможністю впоратися з наявним обсягом справ розуміє три основні її складові: технічну (тобто здатність судової системи фізично забезпечити розгляд справ), кваліфікаційну (наявність у суддів достатнього рівня знань у сфері міжнародного гуманітарного права) і психологічну готовність суддів¹. Проведеним дослідженням потреб адвокатів у справах про воєнні злочини встановлено, що на прийняття ними доручення у справах про воєнні злочини (а отже, на їх спроможність) впливають такі фактори: психологічні бар'єри через особисті обставини (наприклад, якщо жертвами війни є близькі та знайомі) – 22%; відсутність досвіду в такій категорії справ – 19,5%; побоювання потрапити під осуд суспільства, яким негативно сприймається захист підозрюваних у воєнних злочинах, – 7,3%; складність у забезпеченні змагальності процесу й дотриманні інших засад справедливого суду за наявності (явного чи прихованого) обвинувального ухилу суду та прокуратури в цих справах – 7,3%; відсутність усталеної судової практики за цією категорією справ – 4,9%; відсутність адаптованих до українського контексту посібників із міжнародного гуманітарного права й міжнародного кримінального права – 4,9%², що дозволяє підсумувати про переважання психологічних або кваліфікаційних факторів. Уявляється, що в такому розрізі потрібно аналізувати і спроможність інших відповідальних суб'єктів.

¹ Наведено за: Пріхно А. Конкуренти Гааги: чому та як українські суди мають розслідувати воєнні злочини росіян. *Європейська правда*. URL: <https://www.eurointegration.com.ua/articles/2023/05/12/7161540/>.

² Звіт за результатами оцінки потреб адвокатів у підвищенні кваліфікації для здійснення ефективного захисту у справах про воєнні злочини / М. О'Лірі та ін. Київ: Програма USAID «Справедливість для всіх», 2023. С. 12.

Психологічні фактори (складність діяльності у судовому процесі щодо представника ворога, складність у спілкуванні з потерпілими, існування власного внутрішнього конфлікту¹) можуть бути мінімізовані наданням відповідної психологічної допомоги та спеціальної підготовки до роботи за стресогенних факторів, а у випадку неможливості їх усунення – відводом (самовідводом) відповідного слідчого, прокурора чи судді. Негативні кваліфікаційні фактори можуть бути мінімізовані системною підготовкою професійних учасників і запровадженням їхньої спеціалізації. Так, ще у 2019 р. в Офісі Генерального прокурора було створено спеціальний підрозділ із процесуального керівництва розслідуванням і підтримання обвинувачення щодо міжнародних злочинів, зараз це – Департамент протидії злочинам, вчиненим в умовах збройного конфлікту, Офісу Генпрокурора. З 2014 р. прокуратура Автономної Республіки Крим також спеціалізується на вказаній категорії злочинів. Отже, з початком повномасштабного вторгнення РФ в Україну завданням Офісу Генпрокурора було масштабувати наявний досвід на прокурорів інших прокуратур. На даний момент в обласних прокуратурах регіонів, що були окуповані або де відбуваються активні військові дії, створено спеціальні відділи, що підпорядковані вказаному Департаменту². Аналогічні процеси відбуваються і в органах досудового розслідування. Так, на рівні Головного слідчого управління Національної поліції України функціонує окреме слідче управління щодо злочинів, учинених в умовах збройного конфлікту, відповідні відділи створюються на рівні регіональних слідчих управлінь у 9 областях (Донецьк, Луганськ, Суми, Чернігів, Харків, Херсон, Миколаїв, Запоріжжя, Київ). Для підвищення ефективності розслідування злочинів, пов'язаних зі збройним конфліктом, обговорюється питання про утворення спеціалізованих слідчих підрозділів у складі регіональних органів СБУ в областях, де розслідується найбільше воєнних злочинів, та Нацполіції в Київській області³.

Іноземні правоохоронні органи, Євроюст, Мережа проти геноциду, Європол надають правоохоронним органам України обладнання, необхідне для проведення розслідувань воєнних злочинів, а також екс-

¹ Звіт за результатами оцінки потреб адвокатів у підвищенні кваліфікації для здійснення ефективного захисту у справах про воєнні злочини / М. О'Лірі та ін. Київ : Програма USAID «Справедливість для всіх», 2023. С. 23.

² Крім того, ведеться підвищення кваліфікації з міжнародного гуманітарного права та міжнародного кримінального права й інших прокурорів, залучених до процесуального керівництва розслідуванням міжнародних злочинів.

³ Андрій Костін провів засідання міжвідомчої робочої групи щодо координації розслідування воєнних злочинів. *Офіс Генерального прокурора*. URL: <https://www.gr.gov.ua/ua/posts/andrii-kostin-obgovoriv-z-kerivnikami-pravoohoronnix-organiv-slyaxi-pidvishhennya-efektivnosti-rozsliduvannya-vojennix-zlociniv>.

пертну допомогу¹, проводять спеціалізоване навчання², координаційні зустрічі з передачі досвіду й надання практичної допомоги³.

У свою чергу Національна школа суддів України, неурядові організації налагоджують системне навчання суддів і працівників апарату суду щодо особливостей проваджень за міжнародними злочинами. У разі збільшення обсягу справ, що будуть стосуватися міжнародних злочинів, можливим є впровадження відповідних спеціалізацій суддів у великих судах. Напрацьовано декілька національних посібників щодо розслідування та розгляду таких кримінальних проваджень⁴.

При правоохоронних органах створюються дорадчі органи за участю міжнародних експертів. Зокрема, для підтримки Офісу Генерального прокурора в розслідуванні та судовому переслідуванні воєнних злочинів і порушень міжнародного гуманітарного права, скоєних унаслідок неспровокованої та незаконної російської війни, була створена

¹ Франція передала українським прокурорам обладнання, необхідне для розслідування воєнних злочинів рф. *Офіс Генерального прокурора*. URL: <https://www.gp.gov.ua/ua/posts/franciya-peredala-ukrayinskim-prokurooram-obladnannya-neobxidne-dlya-rozsliduvannya-vojennix-zlociniv-rf> ; Germany has evidence of hundreds of war crimes in Ukraine. *Deutsche Welle*. URL: <https://www.dw.com/en/germany-has-evidence-of-hundreds-of-war-crimes-in-ukraine/a-65340092>.

² Хорватські правоохоронці поділилися досвідом розслідування воєнних злочинів із слідчими Нацполіції. *Портал МВС*. URL: <https://mvs.gov.ua/uk/news/horvatski-pravoohoronci-podililisia-dosvidom-rozsliduvannia-vojennix-zlociniv-iz-slidciminaspolicii> ; У Франції 20 українських прокурорів та слідчих переймали досвід розслідування воєнних злочинів стосовно дітей. *Офіс Генерального прокурора*. URL: <https://www.gp.gov.ua/ua/posts/u-franciyi-20-ukrayinskix-prokuroriv-ta-slidcix-pereimalidosvid-rozsliduvannya-vojennix-zlociniv-stosovno-ditei> ; Американські колеги обмінялися з українськими прокурорами досвідом щодо розслідування воєнних злочинів. *Офіс Генерального прокурора*. URL: <https://www.gp.gov.ua/ua/posts/amerikanski-kolegi-obminyalisya-z-ukrayinskimi-prokuroorami-dosvidom-shhodo-rozsliduvannya-vojennix-zlociniv>.

³ Визначено шляхи надання Європолом експертної та технічної допомоги у розслідуванні злочинів агресора проти довкілля. *Офіс Генерального прокурора*. URL: <https://www.gp.gov.ua/ua/posts/viznaceno-slyaxi-nadannya-ekspertnoyi-ta-texnicnoyi-pidtrimki-jevropolu-u-rozsliduvanni-zlociniv-agresora-proti-dovkillya>.

⁴ Прокурори Офісу Генпрокурора спільно з експертами розробили стандарти розслідування воєнних злочинів. *Офіс Генерального прокурора*. URL: <https://www.gp.gov.ua/ua/posts/prokurori-ofisu-genprokurora-spilno-z-ekspertami-rozrobili-standarti-rozsliduvannya-vojennix-zlociniv> ; Стандарти розслідування воєнних злочинів. Загальна частина : метод. рек : затв. Ген. прокурором А. Костіним 28.04.2023. Київ, 2023. 112 с. URL: https://justgroup.com.ua/wp-content/uploads/2023/05/standart-rozsliduvannya_zagalna-chastyna.pdf ; Стандарти розслідування воєнних злочинів. Незаконне позбавлення волі та катування : метод. рек. : затв. Ген. прокурором А. Костіним 28.04.2023. Київ, 2023. 108 с. URL: https://justgroup.com.ua/wp-content/uploads/2023/05/standart-rozsliduvannya_katuvannya.pdf ; Настільна книга судді: матеріали для розгляду справ про міжнародні злочини / USAID ; Верхов. Суд ; НІС України ; GRC. 2023. xvi, 823 с. URL: <http://www.nsj.gov.ua/files/1687510022МіжнародніЗлочиниНастільнаКнигаСудді.pdf>.

Консультативна група з питань найтяжчих міжнародних злочинів – Atrocity Crimes Advisory Group (ACA), співзасновниками якої є Велика Британія, США та ЄС¹.

Для надання практичної допомоги із застосування спеціальних знань, пов'язаних зі збройним конфліктом, зокрема щодо засобів і методів ведення збройного конфлікту, створено міжвідомчу робочу групу військових експертів.

Викликом для оперативних підрозділів, органів досудового розслідування, прокурорів – процесуальних керівників є надзвичайно великий обсяг доказів учинення злочинів, пов'язаних із збройним конфліктом, у зв'язку із чим стоїть питання про своєчасне оцифрування матеріалів кримінальних проваджень, упровадження ІТ-рішень для систематизації та аналізу зібраної під час розслідування інформації², координації роботи прокурорів і слідчих³.

¹ Андрій Костін: Міжнародна підтримка та єдність є необхідними передумовами для перемоги на правовому фронті. *Офіс Генерального прокурора*. URL: <https://www.gp.gov.ua/ua/posts/andrii-kostin-miznarodna-pidtrimka-ta-jednist-je-neobxidnimi-peredumovami-dlya-peremogi-na-pravovomu-fronti>.

США під егідою ACA разом з партнерами-виконавцями направили в Україну «групи багатонаціональних та міждисциплінарних міжнародних слідчих і прокурорів, у тому числі на місця можливих воєнних злочинів, щоб допомогти Офісу Генерального прокурора в його критично важливих зусиллях із документування вчинення злочинів, збереження потенційних доказів, залучення свідків і потерпілих у травматичний спосіб, підготувати досє на воєнні злочини для судового переслідування та, зрештою, вести ефективні та справедливі справи в українських судах» (Ambassador Van Schaack's Remarks on the U. S. Proposal to Prosecute Russian Crimes of Aggression. *U. S. Department of State*. URL: <https://www.state.gov/ambassador-van-schaacks-remarks/>).

² Наразі Офіс Генерального прокурора вивчає можливість «розширення доступу до рішень Palantir для потреб прокуратури – систематизації та аналізу доказів воєнних злочинів» (див.: Андрій Костін обговорив можливість подальшої співпраці з CEO Palantir. *Офіс Генерального прокурора*. URL: <https://www.gp.gov.ua/ua/posts/andrii-kostin-obgovoriv-mozlivosti-podalsoyi-spivpraci-z-ceo-palantir>). Американський розробник програмних рішень Palantir Technologies (<https://www.palantir.com/>) пропонує модульну систему Palantir Edge AI, що містить набір універсальних алгоритмів, які налаштовуються під окремі завдання з різними наборами даних (Мельник Т. Американська компанія Palantir домовляється про спільні проекти з українськими військовими розробками. *Forbes Ukraine*. URL: <https://forbes.ua/news/amerikanska-kompaniya-palantir-domovlyaetsya-prospilni-proekti-z-ukrainskimi-viyskovimi-rozrobkami-16032023-12411>). Програмне забезпечення Palantir дозволить «поєднувати розвідувальні дані, супутникові зображення для побудови карти доказів, наприклад, установлення близькості російського обладнання до місць злочину або об'єднання фотографій, які українці завантажили в соціальні мережі та які слідчі розглядають як відповідні докази» (Dastin J. Data company Palantir to help Ukraine prosecute alleged Russian war crimes. *Reuters*. URL: <https://www.reuters.com/world/europe/data-company-palantir-help-ukraine-prosecute-alleged-russian-war-crimes-2023-04-22/>).

³ Андрій Костін провів засідання міжвідомчої робочої групи щодо координації розслідування воєнних злочинів. *Офіс Генерального прокурора*. URL: <https://www.gp.gov.ua/ua/posts/andrii-kostin-obgovoriv-z-kerivnikami-pravoohoronnix-organiv-slyaxi-pidvishhennya-efektivnosti-rozsliduvannya-vojennix-zlociniv>.

Важливим також є підтримання взаємодії з розвідувальними органами, Силами оборони України в цілому для своєчасного обміну інформацією під час збирання доказів учинення міжнародних злочинів¹; одним із шляхів оптимізації такої взаємодії є впровадження інституту офіцерів зі зв'язку з правоохоронними органами².

Таким чином, викладене дозволяє зробити висновок про те, що питання, пов'язані зі спроможністю й інфраструктурою, наразі вирішуються.

6. Зміцнення верховенства права розглядається з огляду на ефект, який здійснює механізм відповідальності на національну правову систему, на його спадщину в одній або декількох галузях національної судової практики, вплив на реформу системи юстиції. Наразі спостерігається позитивний вплив насамперед на правозастосовну практику щодо кримінальних проваджень про міжнародні злочини. Такий вплив зумовлений запозиченням передового досвіду та найкращої практики розслідувань, судового розгляду цієї категорії злочинів в іноземних і міжнародних юрисдикціях, а також покращенням матеріально-технічного забезпечення спеціалізованих підрозділів органів досудового розслідування, прокуратури, експертних установ, незважаючи на екстремальний режим їх роботи.

7. Міжнародні стандарти оцінюються через відповідність механізму відповідальності міжнародним стандартам і кращим практикам³ у конкретній сфері. Як було зазначено раніше, через заходи підвищення спроможності є тенденція наближення досудового розслідування та судового розгляду кримінальних проваджень про міжнародні злочини до таких стандартів і практик. Це позначається, зокрема, на побудові нових елементів механізму відповідальності для забезпечення прав окремих учасників кримінального провадження.

Так, передбачено створення Механізму підтримки потерпілих і свідків воєнних та інших міжнародних злочинів, спрямованого на посилення захисту й допомоги для потерпілих і свідків, зміцнення їхньої

¹ Андрій Костін провів засідання міжвідомчої робочої групи щодо координації розслідування воєнних злочинів. *Офіс Генерального прокурора*. <https://www.gp.gov.ua/ua/posts/andrii-kostin-obgovoriv-z-kerivnikami-pravoohoronnix-organiv-slyaxi-pidvishhennya-efektivnosti-rozsliduvannya-vojennix-zlociniv>.

² Пашковський М. І. Інститут офіцерів зв'язку (liaison officers) в забезпеченні взаємодії органів досудового розслідування, прокуратури зі Збройними силами України під час розслідування воєнних злочинів. *The current state of development of world science: characteristics and features* : Collection of scientific papers «SCIENTIA» with Proceedings of the V International Scientific and Theoretical Conference, June 2, 2023, Lisbon, Lisbon, Portuguese Republic : European Scientific Platform, 2023. P. 45–47. URL: <https://previous.scientia.report/index.php/archive/article/view/1014/1022>.

³ Як приклад наводиться залучення іноземних юридичних фахівців безпосередньо до впровадження та наставництва.

довіри до органів правопорядку, покращення якості досудового розслідування, успішної імплементації відповідних стандартів ЄС. Завданням Механізму підтримки є вжиття заходів для забезпечення того, щоб потерпілі та свідки могли повноцінно й ефективно брати участь у кримінальному провадженні, були захищені від вторинної та повторної віктимізації, від залякування та помсти, а також здобували відповідну підтримку для полегшення їх відновлення навіть у ситуації зі збройним конфліктом, який надалі триває, та відсутності доступу української влади до певних територій. Складовими Механізму підтримки потерпілих і свідків воєнних та інших міжнародних злочинів є: Координаційний центр підтримки потерпілих і свідків як окремий самостійний структурний підрозділ у складі Офісу Генерального прокурора, який наразі створюється; координатори з питань підтримки потерпілих і свідків, які діятимуть у складі Координаційного центру; Міжвідомча робоча група з покращення координації державних органів та неурядових організацій; реферальний механізм, заснований на встановленні інституційних домовленостей між Координаційним центром, органами правопорядку, міністерствами та відомствами, а також іншими допоміжними службами щодо вжиття заходів захисту й дотримання механізмів безпеки, надання консультацій та іншої відповідної допомоги для свідків і потерпілих¹.

Іншим документом, що демонструє імплементацію міжнародних стандартів, є Стратегічний план реалізації повноважень прокуратури у сфері кримінального переслідування за сексуальне насильство, пов'язане з конфліктом, затверджений Генеральним прокурором 26 червня 2023 р.²

8. Мова провадження, яка використовується у відповідному механізмі, також впливає на його ефективність. Національний механізм послуговується державною, українською мовою із забезпеченням перекладу за необхідності учасникам, які не володіють мовою судочинства. Це зближує механізм відповідальності й населення, постраждале від збройного конфлікту.

¹ Стань частиною команди Координаційного центру підтримки потерпілих і свідків: оголошено набір на вакантні посади. *Офіс Генерального прокурора*. URL: <https://www.gp.gov.ua/ua/posts/stan-castinoyu-komandi-koordinaciinogo-centru-pidtrimki-poterpilix-i-svidkiv-ogoloseno-nabir-na-vakantni-posadi> ; Про організацію роботи органів прокуратури з питань підтримки потерпілих і свідків воєнних та інших міжнародних злочинів: наказ Офісу Ген. прокурора від 11.04.2023 № 103. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0103905-23>.

² Андрій Костін підписав Стратегічний план реалізації повноважень прокуратури у сфері кримінального переслідування за сексуальне насильство, пов'язане з конфліктом (СНПК). *Офіс Генерального прокурора*. URL: <https://www.gp.gov.ua/ua/posts/andrii-kostin-pidpisav-strategicnii-plan-realizaciyi-povnovazhen-prokuraturi-u-sferi-kriminalnogo-peresliduvannya-za-seksualne-nasilstvo-povyazane-z-konfliktom-snpk>.

Інші фактори (виправдувальні вироки і призначення покарань, стратегії переходу) наразі оцінити важко через відсутність значної та усталеної судової практики, активний перебіг збройного конфлікту і неможливість остаточно вибудувати стратегію перехідного правосуддя.

Викладене дозволяє зробити висновок про відсутність вагомих факторів, які б унеможливили чи іншим чином істотно негативно впливали на функціональність національного механізму відповідальності в Україні щодо воєнних злочинів, злочинів проти людяності та геноциду, а отже вимагали створення спеціального трибуналу щодо цих злочинів.

Іншою є ситуація з переслідуванням злочину агресії.

Та обставина, що російська федерація, республіка білорусь чи Україна не є сторонами Римського статуту МКС, а також відсутність резолюції Ради Безпеки ООН із передачі ситуації прокурору МКС виключають МКС із процесу переслідування за злочин агресії. Через імунітет керівників російської федерації та білорусі їх неможливо притягнути до індивідуальної кримінальної відповідальності засобами національної юрисдикції (України чи іншої держави, окрім держав-агресорів).

У зв'язку із цим після початку повномасштабного збройного вторгнення росії в Україну виникла ініціатива створення спеціального трибуналу щодо злочину агресії проти України, яка знайшла підтримку в міжнародному співтоваристві.

Опублікована 28 лютого 2022 р. стаття відомого британського юриста-міжнародника Philippe Sands про те, що застосування путіним збройної сили є злочином агресії («найсерйознішим викликом міжнародному порядку, що склався після 1945 р.»), а його «вторгнення в Україну становить серйозну проблему, яку санкції та фінансові заходи самі по собі не можуть вирішити», містила заклик «створити спеціальний міжнародний кримінальний трибунал для розслідування діянь путіна та його поплічників за цей злочин»¹. У березні 2022 р. була створена неформальна робоча група з просування ідеї створення такого трибуналу, яка об'єднала українських та іноземних юристів-міжнародників, 4 березня 2022 р. на онлайн-конференції Британського королівського інституту міжнародних відносин «Chatham House», у якій взяв участь міністр закордонних справ України Д. І. Кулеба, було анонсовано про створення такого трибуналу², а також відкрито до підписання Заяву щодо створення спеціального трибуналу для покарання за вчинення злочину агресії проти Укра-

¹ Sands P. Putin's use of military force is a crime of aggression. *Financial Times*. URL: <https://www.ft.com/content/cbbdd146-4e36-42fb-95e1-50128506652c>.

² A criminal tribunal for aggression in Ukraine. *Chatham House*. URL: <https://www.chathamhouse.org/events/all/research-event/criminal-tribunal-aggression-ukraine>.

їни та проект декларації про створення трибуналу¹. Глобальний проект зі створення Спеціального трибуналу щодо злочину агресії проти України як інструмента, що доповнює Міжнародний кримінальний суд (через відсутність у останнього юрисдикції щодо злочину агресії проти України), знайшов відгук у міжнародній професійній спільноті, зокрема у професорів із міжнародного права, колишніх суддів, прокурорів міжнародних кримінальних судів і трибуналів, колишніх глав держав та урядів². Уже 14 березня 2022 р. дослідники запропонували модельний обвинувальний акт щодо злочину агресії проти України³. Детальний аналіз виникнення та розвитку дипломатичного процесу створення цього Спеціального трибуналу здійснили А. О. Кориневич і Т. Р. Короткий⁴.

19 червня 2022 р. Верховна Рада України звернулася до держав – членів Європейського Союзу та інституцій ЄС щодо підтримки надання Україні статусу країни – кандидата на вступ до Європейського Союзу та закликала до «створення Спеціального трибуналу з метою розслідування злочину агресії проти України та притягнення представників вищого політичного і військового керівництва російської федерації до відповідальності за його вчинення»⁵. У липні 2022 р. утворення спеціального трибуналу для притягнення до відповідальності за вчинення злочину агресії було визначено в Плані відновлення України як одну із цілей притягнення рф до міжнародно-правової відповідальності за збройну агресію та порушення інших норм міжнародного права (поряд з утворенням національного та міжнародного механізмів конфіскації майна рф, її громадян / інших осіб, які беруть участь у збройній агресії рф проти України або іншим чином підтри-

¹ Statement calling for the creation of a Special tribunal for the punishment of the crime of aggression against Ukraine. URL: <https://gordonandsarahbrown.com/wp-content/uploads/2022/03/Combined-Statement-and-Declaration.pdf>.

² Statement calling for the creation of a Special tribunal for the punishment of the crime of aggression against Ukraine. URL: <https://justice-for-ukraine.com/wp-content/uploads/2022/03/Combined-Statement-and-Declaration-English.pdf> ; Justice for Ukraine. We need your Support. URL: <https://justice-for-ukraine.com>.

³ Goodman R., Hamilton R. Model Indictment for Crime of Aggression Against Ukraine: Prosecutor v. President Vladimir Putin. *Just Security*. URL: <https://www.justsecurity.org/80669/model-indictment-of-the-crime-of-aggression-against-ukraine-vladimir-putin/>.

⁴ Кориневич А., Короткий Т. Спеціальний трибунал щодо злочину агресії проти України: Realpolitik проти невідворотності покарання за злочин агресії. *Український часопис міжнародного права*. 2022. №2. С. 33–42. DOI: <https://doi.org/10.36952/uail.2022.2.33-42>.

⁵ Про Звернення Верховної Ради України до держав – членів Європейського Союзу та інституцій Європейського Союзу щодо підтримки надання Україні статусу країни – кандидата на вступ до ЄС : постанова Верхов. Ради України від 19.06.2022 №2298-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2298-IX>.

мують її, задля компенсації завданої Україні шкоди)¹. 22 вересня 2022 р. указом Президента України було затверджено склад робочої групи з опрацювання питання створення спеціального міжнародного трибуналу щодо злочину агресії проти України² та продовжено відповідну дипломатичну роботу, яку координує Міністерство закордонних справ України (зокрема, член робочої групи посол з особливих доручень МЗС України А. О. Кориневич). Робочою групою розроблено проєкт установчих документів Трибуналу та ведеться комунікація з юридичними радниками МЗС інших держав світу, а також із міжнародними організаціями³.

З моменту висування ідеї про створення Трибуналу розпочалася жвава дискусія щодо моделі й інших параметрів його створення та діяльності, яка велася на різних рівнях – конференціях високого рівня, зустрічах експертів, у рамках діяльності міжнародних організацій, на двосторонньому міждержавному рівні.

Створення Спеціального трибуналу обговорювалося на численних міжнародних форумах, на яких була отримана підтримка цього проєкту: на засіданні Комітету юридичних радників з міжнародного публічного права (CAHDI), що відбулося 22 березня 2022 р.⁴; на міжнародній конференції «Кримінальна відповідальність за злочин агресії проти України: які є варіанти для справедливості?», організованій Міністерством юстиції Литовської Республіки та Центром права та демократії (Justice Hub) під патронатом Прем'єр-міністра Литовської Республіки, що відбулася у Вільнюсі (Литва) 6 травня 2022 р. і була присвячена створенню Спеціального трибуналу з покарання злочину агресії проти України; на брифінгах і численних експертних зустрічах; на Ukraine Accountability Conference у Гаазі 14 липня 2022 р., на якій було оголошено про створення Групи стратегічного діалогу щодо забезпечення відповідальності для України («Група діалогу»); на міжнародній конференції високого рівня «United for Justice» у Львові

¹ Проєкт Плану відновлення України. Матеріали робочої групи «Юстиція» / Нац. рада з відновлення України від наслідків війни. 2022. 161 с. URL: https://uploads-ssl.webflow.com/625d81ec8313622a52e2f031/62dea471331181b583d43ec5_Юстиція.pdf.

² Про робочу групу з опрацювання питання створення спеціального міжнародного трибуналу щодо злочину агресії проти України : Указ Президента України від 22.09.2022 № 661/2022. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/661/2022>.

³ Кориневич А., Короткий Т. Спеціальний трибунал щодо злочину агресії проти України: Realpolitik проти невідворотності покарання за злочин агресії. *Український часопис міжнародного права*. 2022. № 2. С. 37. DOI: <https://doi.org/10.36952/uail.2022.2.33-42>.

⁴ Report of the 62nd meeting – CAHDI (2022) 10, 25 March 2022. CAHDI, 2022. 49 p. URL: <https://rm.coe.int/cahdi-2022-10-62nd-meeting-report-23-09-2022/1680a8417f>.

3–5 березня 2023 р., де знову ставилося питання про Трибунал і екосистему, що має уможливити його ефективне функціонування, на інших зустрічах.

Створення Спеціального трибуналу підтримали також Рада Європи¹, ОБСЄ², НАТО³, парламенти іноземних держав (Литви, Естонії, Чехії, Нідерландів)⁴.

Особливо важливою видається позиція інституцій ЄС. 19 травня 2022 р. Європейський Парламент у Резолюції про боротьбу з безкарністю за воєнні злочини в Україні ідентифікував відсутність в МКС юрисдикції щодо злочину агресії в цій ситуації, оскільки ні Україна, ні російська федерація не ратифікували Римський статут та зміни до нього, пов'язані зі злочином агресії; для усунення цієї прогалини запропонував «створення спеціального міжнародного трибуналу, який буде уповноважений розслідувати та переслідувати ймовірні злочини агресії, скоєні проти України політичними лідерами та військовими

¹ Парламентська Асамблея Ради Європи ухвалила дві резолюції, якими закликала до негайного створення Трибуналу (див.: The Russian Federation's aggression against Ukraine: ensuring accountability for serious violations of international humanitarian law and other international crimes : Resolution 2436 (2022) of Parliamentary Assembly of the Council of Europe of 28.04.2022. § 11.6. URL: <https://pace.coe.int/en/files/30024/html> ; Legal and human rights aspects of the Russian Federation's aggression against Ukraine : Resolution 2482 (2023) of Parliamentary Assembly of the Council of Europe of 26.01.2023. §§ 6, 7. URL: <https://pace.coe.int/en/files/31620/html>). Питання заснування Трибуналу було також обговорено на зустрічі з делегацією у складі 10 членів підкомітету Комітету з правових питань та прав людини ПАРЕ (див.: PACE delegation, ending Kyiv visit: 'The worst crime of all is the war itself'. *Council of Europe*. URL: <https://www.coe.int/en/web/portal/-/pace-delegation-ending-kyiv-visit-the-worst-crime-of-all-is-the-war-itself->). Про прихильність до створення Трибуналу заявила і Генеральний секретар РЄ (див.: Online summit of the leaders of the member states of the Coalition (Core Group) on the creation of a Special Tribunal on the crime of aggression against Ukraine / Secretary General. *Council of Europe*. URL: <https://www.coe.int/en/web/secretary-general/-/online-summit-of-the-leaders-of-the-member-states-of-the-coalition-core-group-on-the-creation-of-a-special-tribunal-on-the-crime-of-aggression-against-ukraine>).

² Birmingham Declaration and resolutions adopted by the OSCE Parliamentary Assembly at the twenty-ninth annual session, Birmingham, 2–6 July 2022. *OSCE Parliamentary Assembly*. URL: <https://www.oscepa.org/en/documents/annual-sessions/2022-birmingham/4409-birmingham-declaration-eng/file>.

³ Парламентська асамблея НАТО 30 травня 2022 р. ухвалила Декларацію «Солідарність з Україною» з закликом створити Трибунал (див.: Declaration on standing with Ukraine : Adopted by the Assembly at its Plenary Sitting in Vilnius, Lithuania, 30 May 2022. URL: <https://www.nato-pa.int/document/2022-declaration-standing-ukraine-111-sesp-22>).

⁴ Лише спеціальний міжнародний трибунал щодо злочину агресії РФ проти України дасть змогу відновити справедливість і покарати всіх винних – Андрій Єрмак. *Президент України Володимир Зеленський* : офіц. інтернет-представництво. URL: <https://www.president.gov.ua/news/lishe-specialnij-mizhnarodnij-tribunal-shodo-zlochynu-agresi-79505> ; Кориневич А., Короткий Т. Спеціальний трибунал щодо злочину агресії проти України: Realpolitik проти невідворотності покарання за злочин агресії. *Український часопис міжнародного права*. 2022. № 2. С. 37. DOI: <https://doi.org/10.36952/uail.2022.2.33-42>.

командирами Росії та її союзників»¹. В одній з подальших резолюцій Європейський Парламент повторив свій заклик про створення такого трибуналу², а в Резолюції від 17 січня 2023 р. про створення трибуналу щодо злочину агресії проти України визначив параметри руху до створення такого Трибуналу: тісна співпраця інституцій ЄС і держав-членів з Україною для пошуку й нарощування політичної підтримки на Генеральній Асамблеї ООН та інших міжнародних форумах, включаючи Раду Європи, ОБСЄ та G7, активне використання публічної дипломатії та стратегічних комунікацій ЄС для створення Трибуналу; заснованість Трибуналу на стандартах і принципах, які застосовуються до МКС, як це викладено в Римському статуті; доповнюваність Трибуналом слідчих зусиль МКС та його прокурора, а отже повну підтримку розслідування Прокурором МКС ситуації в Україні, що триває; важливість ратифікації Україною Римського статуту МКС; визначеність у перспективі складу й методів роботи Трибуналу за умови, що він «повинен мати юрисдикцію розслідувати не тільки діяння володимира путіна і політичного і військового керівництва російської федерації, але також олександра лукашенка і політичного і військового керівництва білорусі як держави, що надає дозвіл, з території якої і за матеріально-технічної підтримки якої російська федерація здійснює свою агресивну війну проти України»; в рамках підготовчої роботи – встановлення механізмів для спеціального трибуналу у співпраці з Україною та підтримка українських і міжнародних органів влади в забезпеченні доказів, які будуть використані в майбутньому спеціальному трибуналі, зокрема створення тимчасового прокурора³. Європейська Рада визнала зусилля України щодо забезпечення відповідальності, зокрема за злочин агресії проти України⁴.

¹ European Parliament resolution of 19 May 2022 on the fight against impunity for war crimes in Ukraine (2022/2655(RSP)). § O. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52022IP0218>.

² European Parliament resolution of 6 October 2022 on Russia's escalation of its war of aggression against Ukraine (2022/2851(RSP)). § 23. URL: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2022-0353_EN.html.

³ European Parliament resolution of 19 January 2023 on the establishment of a tribunal on the crime of aggression against Ukraine (2022/3017(RSP)). §§ 3–13. URL: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2023-0015_EN.html.

І далі Європейський Парламент продовжує закликати до створення цього Трибуналу (див.: European Parliament resolution of 16 February 2023 on one year of Russia's invasion and war of aggression against Ukraine (2023/2558(RSP)). § 11. URL: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2023-0056_EN.html ; Subcommittee on Human Rights. *Multimedia Centre. European Parliament*. URL: https://multimedia.europarl.europa.eu/en/webstreaming/subcommittee-on-human-rights_20220615-1645-COMMITTEE-DROI).

⁴ European Council conclusions, 20–21 October 2022 : no. EUCO 31/22. § 6. URL: <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2022/10/21/european-council-conclusions-20-21-october-2022/>.

Наразі основною платформою для пошуку ефективного механізму та для вивчення юридичних і технічних питань, пов'язаних зі створенням Трибуналу, є Коаліція щодо пошуку опцій створення трибуналу щодо злочину агресії проти України (Core Group)¹, яка налічує станом на травень 2023 р. 37 держав², які періодично проводять засідання починаючи з 29 січня 2023 р.

Як зазначалося в підрозділі 4.3.2, кожен із міжнародних кримінальних судів і трибуналів має власний юрисдикційний режим, що визначає правові підстави юрисдикції, умови та порядок її здійснення, предметну, просторову, часову, персональну межі юрисдикції та деякі інші юрисдикційні аспекти створення і функціонування³, а отже, першим питанням є правова основа створення та діяльності трибуналу.

На першій експертній зустрічі – на засіданні Комітету юридичних радників з міжнародного публічного права, що відбулося 22 березня 2022 р.⁴, спеціальний доповідач професор Даро Аканде зазначив, що такий трибунал може бути «створений або на основі договору між Україною та групою інших держав чи міжнародною організацією, або навіть як змішаний трибунал, заснований українським законодавством за практичної підтримки міжнародних організацій і держав». Цим було визначено подальшу дискусію щодо правової основи юрисдикції Трибуналу.

Європейська комісія за запитом Європейської Ради також запропонувала два альтернативні варіанти забезпечення правосуддя щодо злочину агресії проти України: «спеціальний незалежний міжнародний трибунал, заснований на багатосторонньому договорі, або ... спеціальний суд, інтегрований у національну систему правосуддя з міжнародними суддями, – гібридний суд»⁵.

На конференції «Можливі сценарії щодо переслідування росії за злочин агресії», що проходила в Парижі в листопаді 2022 р. за учас-

¹ Спільна заява стосовно зусиль зі створення трибуналу щодо злочину агресії проти України. *Президент України Володимир Зеленський* : офіц. інтернет-представництво. URL: <https://www.president.gov.ua/news/spilna-zayava-stosovno-zusil-zistvorennya-tribunalu-shodo-z-82785>.

² Відповідальність агресора за злочин має бути неминучою – виступ Президента на онлайн-саміті лідерів держав Core Group зі створення Спеціального трибуналу щодо злочину агресії проти України. *Президент України Володимир Зеленський* : офіц. інтернет-представництво. URL: <https://www.president.gov.ua/news/vidpovidalnist-agresora-za-zlochyn-maye-buti-neminuchoyu-vis-82781>.

³ Дрьоміна Н. В. Юрисдикція міжнародних кримінальних судів і трибуналів : монографія. Одеса : Фенікс, 2006. С. 185.

⁴ Report of the 62nd meeting – CAHDI (2022) 10, 25 March 2022. CAHDI, 2022. 49 p. URL: <https://rm.coe.int/cahdi-2022-10-62nd-meeting-report-23-09-2022/1680a8417f>.

⁵ Ukraine: Commission presents options to make sure that Russia pays for its crimes : Press release. *European Commission*. URL: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_22_7311.

тю членів робочої групи з опрацювання питання створення спеціального міжнародного трибуналу щодо злочину агресії проти України, представники України запропонували модель трибуналу – спеціальний міжнародний трибунал, який займатиметься лише розслідуванням злочину агресії проти України та може бути створений шляхом підписання договору між державами, які хочуть до нього приєднатися, або на основі угоди України з міжнародною організацією¹. Цей трибунал має доповнити глобальну юридичну систему².

Міністр закордонних справ України Д. І. Кулеба назвав п'ять параметрів Спеціального трибуналу, запропонованих Україною:

- Спецтрибунал буде базуватися на правилах і підходах, які застосовуються Міжнародним кримінальним судом і викладені в його Римському статуті. Він розслідуватиме та переслідуватиме злочини агресії проти України, вчинені на її території, як це визначене ст. 8 bis Римського статуту;

- юрисдикція Спецтрибуналу поширюватиметься на всі події з лютого 2014 р., початку збройної агресії російської федерації проти України;

- спеціальний трибунал матиме юрисдикцію щодо фізичних осіб, які здійснюють ефективний контроль над або безпосередньо керують політичними чи військовими діями держави;

- офіційний статус підсудного, такий як статус глави держави, чи офіційний статус іншої посадової особи держави, не звільнятиме таку особу від індивідуальної кримінальної відповідальності та не пом'якшуватиме покарання;

- Спеціальний трибунал розглядатиме лише злочини агресії проти України та буде створений як міжнародний спеціальний кримінальний *ad hoc* трибунал для розгляду збройної агресії росії проти України³.

Парламентська Асамблея Ради Європи солідарна з позицією України та запропонувала «створити спеціальний міжнародний криміналь-

¹ Лише спеціальний міжнародний трибунал щодо злочину агресії РФ проти України дасть змогу відновити справедливість і покарати всіх винних – Андрій Єрмак. *Президент України Володимир Зеленський* : офіц. інтернет-представництво. URL: <https://www.president.gov.ua/news/lishе-specialnij-mizhnarodnij-tribunal-shodo-zlochynu-agresi-79505>.

² Відповідальність агресора за злочин має бути неминучою – виступ Президента на онлайн-саміті лідерів держав Core Group зі створення Спеціального трибуналу щодо злочину агресії проти України. *Президент України Володимир Зеленський* : офіц. інтернет-представництво. URL: <https://www.president.gov.ua/news/vidpovidalnist-agresora-za-zlochyn-maye-butі-neminuchoyu-vis-82781>.

³ Дмитро Кулеба в Гаазі назвав п'ять параметрів майбутнього Спецтрибуналу для покарання керівництва РФ за злочин агресії проти України. *Міністерство закордонних справ України*. URL: <https://mfa.gov.ua/news/dmitro-kuleba-v-gaazi-nazvav-pyat-parametriv-majbutnogo-spectribunalu-dlya-pokarannya-kerivnictva-rf-za-zlochyn-agresiyi-proti-ukrayini>.

ний трибунал за злочин агресії проти України [англ. *a special international criminal tribunal for the crime of aggression against Ukraine*], який повинен бути схвалений та підтриманий якомога більшою кількістю держав і міжнародних організацій, зокрема Генеральною Асамблеєю Організації Об'єднаних Націй, та який мав би такі особливості:

1) його юрисдикція буде обмежена злочином агресії, вчиненим проти України, і пошириться *ratione temporis* на агресію, розпочату Російською Федерацією в лютому 2014 року ... включатиме роль і співучасть лідерів Білорусі в агресивній війні проти України;

2) його статут міститиме визначення злочину агресії відповідно до статті 8 bis Статуту МКС та звичаєвого міжнародного права;

3) у його статуті було б чітко зазначено, що особистий імунітет не застосовуватиметься до діючих державних посадових осіб, відповідно до практики інших міжнародних кримінальних трибуналів, і що функціональний імунітет у будь-якому випадку не застосовуватиметься до злочину агресії. Офіційна дієздатність глави держави або уряду, члена уряду або парламенту, виборного представника або урядової посадової особи ні в якому разі не повинна звільняти обвинуваченого від кримінальної відповідальності за злочин агресії або виправдовувати пом'якшене покарання. Цей принцип повинен застосовуватися до громадян держав, які не є сторонами установчого договору або угоди, зокрема держав-агресорів та їх співучасників;

4) його статут міститиме перелік прав обвинуваченого на справедливий судовий розгляд, а також посилення на принципи законності та *non bis in idem*, відповідно до міжнародного права прав людини та Європейської конвенції з прав людини ..., в інтерпретації Європейського суду з прав людини;

5) його роль доповнюватиме юрисдикцію МКС і жодним чином не обмежуватиме та не впливатиме на здійснення останнім юрисдикції щодо воєнних злочинів, злочинів проти людяності та можливого геноциду, вчинених у контексті триваючої агресії та його юрисдикції загалом. І МКС, і спеціальний трибунал повинні домовитися про практичні та юридичні питання, такі як обмін доказами, утримання під вартою підозрюваних, розробка загальних схем захисту свідків і послідовність судових процесів над особами, переслідуваними обома судами;

6) його місцезнаходження має бути засноване в Гаазі з метою забезпечення взаємодоповнюваності та співробітництва з МКС та іншими міжнародними судами й інституціями;

7) держави і міжнародні організації, що підтримують спеціальний трибунал, повинні надати йому достатні людські і фінансові ресурси, забезпечивши його повну незалежність і ефективне оперативне функ-

ціонування, беручи до уваги в його структурі той факт, що він, безумовно, не зможе негайно або постійно діяти на повну потужність»¹.

Іншу модель пропонують обрати Велика Британія, Німеччина та США. Посол США з особливих доручень у справах глобального кримінального правосуддя Beth Van Schaack заявила, що за результатами аналізу низки можливих моделей судового переслідування злочину агресії проти України уявляється, «що інтернаціоналізований суд [англ. *an internationalized court*], який вкорінений у судовій системі України, але який також включає міжнародні елементи, забезпечить найчіткіший шлях до створення нового Трибуналу та максимізації наших шансів на досягнення значущої відповідальності». Як міжнародні елементи цього суду були зазначені матеріальне право, персонал, джерела інформації та структури, можливе розташування в іншому місці Європи, «принаймні спочатку, щоб зміцнити бажану європейську орієнтацію України, надати ініціативі тяжіння та забезпечити міжнародну участь, у тому числі через Євроюст»². Позиція США співпадає з раніше оголошеною пропозицією Великої Британії оцінити створення «нового “гібридного” трибуналу (спеціалізованого суду, інтегрованого в національну систему правосуддя України з міжнародними елементами)»³, а також із пропозицією Німеччини створити суд, який би виводив свою юрисдикцію з українського кримінального права, але був доповнений міжнародним компонентом, який, наприклад, полягав у розташуванні суду «за межами України за фінансової підтримки партнерів і з міжнародними прокурорами та суддями, що підкріплює неупередженість і легітимність цього суду»⁴, які також не говорять про створення міжнародного суду чи трибуналу.

Однак дослідники вказують на ряд принципових вразливостей такої моделі, що може ускладнити створення такого трибуналу чи його функціонування: її узгодженість із Конституцією України та характер її юрисдикції як міжнародної, щоб виключити застосування імунітету керівників рф та білорусі.

¹ Legal and human rights aspects of the Russian Federation’s aggression against Ukraine : Resolution 2482 (2023) of Parliamentary Assembly adopted on 26 January 2023. §§ 6, 7. URL: <https://pace.coe.int/en/files/31620/html>.

² Ambassador Van Schaack’s Remarks on the U. S. Proposal to Prosecute Russian Crimes of Aggression. *U. S. Department of State*. URL: <https://www.state.gov/ambassador-van-schaacks-remarks/>.

³ UK joins core group dedicated to achieving accountability for Russia’s aggression against Ukraine / Foreign, Commonwealth & Development Office et al. URL: <https://www.gov.uk/government/news/ukraine-uk-joins-core-group-dedicated-to-achieving-accountability-for-russias-aggression-against-ukraine>.

⁴ Strengthening International Law in Times of Crisis – Rede von Außenministerin Annalena Baerbock in Den Haag. *Auswärtiges Amt*. URL: <https://www.auswaertiges-amt.de/de/newsroom/strengthening-international-law-in-times-of-crisis/2573384>.

Гібридні, або «змішані», трибунали є органами міжнародного правосуддя, порядок створення, діяльності та юрисдикція яких визначаються системою норм міжнародного і внутрішньодержавного права¹. «Змішані» трибунали є результатом комбінування міжнародного й національного компонентів: застосовного права, складу корпусу суддів, прокурорів, фінансування, місця проведення, мови судочинства тощо². У зв'язку із цим «змішані» трибунали приймали різні форми: *інтернаціоналізовані національні суди* – національні суди, до юрисдикції яких віднесено розгляд проваджень про міжнародні злочини за участю міжнародних суддів та інших професійних учасників провадження (прокурорів, адвокатів-захисників) (Спеціальні палати щодо тяжких злочинів у Тимор-Лешті, змішані Судові палати в Косові, Судова палата з розгляду воєнних злочинів у Боснії і Герцеговині); створені на підставі спеціальної угоди між державою та міжнародною організацією (ООН), які функціонують за межами національної правової системи, керуються власними Статутами, Правилами процедури і доказування (Спеціальний трибунал щодо Лівану, Спеціальний суд щодо Сьєрра-Леоне). Таким чином, використовувалися різні правові підстави для створення таких трибуналів: резолюція Ради Безпеки ООН (Ліван), рішення Місії ООН (Східний Тимор), заклик Генеральної Асамблеї ООН (Камбоджа) чи угода з ЄС (Косово), договір з ООН (Сьєрра-Леоне).

Випадків створення гібридних, або «змішаних», трибуналів для переслідування злочину агресії ще не було, отже відсутня відповідна практика держав³.

Уявляється, що використання форми гібридного, або «змішаного», трибуналу для переслідування злочину агресії зіткнеться з певними викликами. Дослідники вважають, що гібридний трибунал щодо злочину агресії проти України може бути створено на підставі угоди ООН з Україною, укладеної відповідно до рекомендації Генеральної Асамблеї ООН⁴, що вимагає політичної волі більшості держав – членів ООН через прийняття відповідної резолюції Генеральної Асамблеї ООН, наприклад, у рамках засідання Одинадцятої надзвичайної спеціальної

¹ Теорія та практика міжнародного кримінального права : підручник / за ред. Н. А. Зелінської. Одеса : Фенікс, 2017. С. 329.

² Коваль Д., Солдатенко М. Трибунал не тільки для Путіна: як реально покарати еліту РФ за агресію проти України. *Європейська правда*. URL: <https://www.eurointegration.com.ua/articles/2022/03/5/7135297/>.

³ Strengthening International Law in Times of Crisis – Rede von Außenministerin Annalena Baerbock in Den Haag. *Auswärtiges Amt*. URL: <https://www.auswaertiges-amt.de/de/newsroom/strengthening-international-law-in-times-of-crisis/2573384>.

⁴ Радь П., Зубарева А. Є. Юридичні механізми притягнення до відповідальності вищих посадових осіб російської федерації за вчинення злочину агресії проти України. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2023. № 3. С. 545. DOI: <https://doi.org/10.32782/2524-0374/2023-3/122>.

сесії Генасамблеї ГА ООН. Створення гібридного, або «змішаного», трибуналу, а отже, інтегрованого в правову систему України, поставить питання про його конституційність, оскільки створення надзвичайних і особливих судів не допускається (частина шоста ст. 125 Конституції України). Гібридність трибуналу щодо злочину агресії ставить питання про існування в нього юрисдикції саме міжнародної, щоб долати імунітет керівників російської федерації, про що вже йшлося в підрозділі 4.3.2 цієї монографії.

У будь-якому разі знов постає питання, що є міжнародним судом (міжнародним кримінальним судом чи трибуналом), перед юрисдикцією якого юрисдикційний імунітет керівника чи представника держави не діє, або який (коли) кримінальний суд набуває юрисдикцію «міжнародного».

До того ж створення гібридного чи інтернаціоналізованого національного трибуналу, інтегрованого в українську судову систему, стикається, окрім іншого, з необхідністю обґрунтування існування в нього юрисдикції саме міжнародного суду.

Отже, більш ефективним з огляду на міжнародну практику є створення Спеціального трибуналу щодо злочину агресії проти України саме як міжнародного суду, не інтегрованого в національну судову систему України.

Ще одним складним питанням є легітимація трибуналу. Створення трибуналу Радою Безпеки ООН, як це мало місце з Міжнародним трибуналом щодо колишньої Югославії чи Міжнародним трибуналом щодо Руанди, у поточних умовах є неможливим через ветовання російською федерацією як постійним членом Радбезу ООН будь-яких резолюцій з цього чи дотичних питань. Можливим є механізм створення трибуналу через рішення Генеральної Асамблеї ООН, зокрема через процедуру «Єднання заради миру», заснованої на резолюції Генасамблеї ООН 377 (V) 1950 р.¹ Ця процедура також вимагає політичної волі членів Генасамблеї ООН, 2/3 яких має підтримати відповідну резолюцію про створення трибуналу. Окрім того, є питання щодо сумісності цієї процедури зі Статутом ООН з огляду на верховенство Ради Безпеки ООН у цій сфері питань². Ще одним варіантом є створення трибуналу на підставі рішення регіональної організації (наприклад, Ради Європи) та укладання відповідного договору з Україною. Можливо, буде обрано змішаний формат, коли Генеральна Асамблея ООН запропонує загальну рамку механізму відповідальності за злочин агресії проти України, а сам трибунал буде утворено в межах регіональної організації.

¹ Uniting for Peace : General Assembly resolution 377 (V), 3 November 1950.

² Tomuschat C. Uniting for Peace. *United Nations. Office of Legal Affairs*. URL: <https://legal.un.org/avl/ha/ufp/ufp.html>.

У будь-якому разі ініціатива створення Спеціального трибуналу щодо злочину агресії проти України має бути підтримана державами світу – тоді вона набуде реальності. Досить боротися з наслідками злочину агресії – воєнними злочинами, злочинами проти людяності, злочином геноциду. Варто карати саме за первопричину, яка міститься в самому злочині агресії – злочині, який охарактеризований у вироку Нюрнберзького військового трибуналу як «найвищий міжнародний злочин, який відрізняється від інших воєнних злочинів лише тим, що він містить у собі накопичене зло всього»¹. І Спеціальний трибунал щодо злочину агресії проти України має відкрити нову сторінку в розвитку міжнародного права й реальної заборони агресії в міжнародному правопорядку ХХІ століття.

4.3.4. МІЖНАРОДНО-ПРАВОВІ МЕХАНІЗМИ РОЗСЛІДУВАННЯ ВОЄННИХ ЗЛОЧИНІВ НА ТЕРИТОРІЇ УКРАЇНИ

Надмірно пасивна, навіть млява реакція світових демократій на збройну агресію росії проти України, відсутність різкого, а головне дієвого засудження країнами Європи та всього світу війни, яку росія розпочала проти України ще у 2014 р. з незаконної анексії Криму, у лютому 2022 р. призвели до повномасштабного вторгнення росії в Україну, наслідки якого приголомшують усе людство.

Буча, Гостомель, Ірпінь, Мощун, Бородянка, Маріуполь, Ізюм, Куп'янськ, Лиман, Херсон, Лисичанськ, Бахмут... Цей нескінченний список понівечених росіянами українських міст, містечок, селищ, за якими стоять сотні тисяч людських доль і життів, на жаль, не має краю. На сьогодні не можна навіть осягнути масштаби екологічної катастрофи через підлив росіянами Каховської ГЕС та затоплення десятків населених пунктів на півдні України. Мовчазною загрозою нависла над усією Європою захоплена рашистами Запорізька атомна електростанція – найбільша в Європі й третя у світі за сукупною потужністю атомна електростанція, що складається з шести атомних енергоблоків, розміщена на березі Каховського водосховища.

Крістоф Гойсген, голова Мюнхенської безпекової конференції, на її відкритті цьогоріч зазначив: «путін порушив усі правила цивілізації, це вперше з часів Другої світової війни, коли в Європі одна країна заперечила право іншої на існування та розпочала повномасштабну

¹ «The supreme international crime, differing only from other war crimes in that it contains within itself the accumulated evil of the whole». International Military Tribunal, Nuremberg, Judgement, 1 October 1946. *The Trial of German Major War Criminals. Proceedings of the International Military Tribunal sitting at Nuremberg, Germany.* Part 22 (22nd August, 1946 to 1st October, 1946). URL: <https://www.legal-tools.org/doc/45f18e/pdf/>.

війну. І тому питання притягнення до відповідальності й уникнення безкарності для всіх, хто скоїв воєнні злочини та злочини проти людяності, також буде одним з головних»¹.

Камала Харріс, віцепрезидентка США, колишній Генеральний прокурор штату Каліфорнія, від імені Сполучених Штатів Америки наголосила: «Сполучені Штати офіційно заявляють, що росія коїть злочини проти людяності. Я кажу всім, хто скоїв ці злочини, і їхнім керівникам, які є співучасниками цих злочинів, – ви відповідатимете перед лицем цих беззаперечних фактів»².

Руслан Стефанчук, Голова Верховної Ради України, в інтерв'ю DW сформулював позицію нашої держави наступним чином: «Ми вимагаємо справедливості у цій війні. Усі, хто почав війну, мають бути визнані міжнародними інституціями винними у цій війні. Вони повинні отримати кримінальні вироки. Путін повинен отримати чек за цю ганебну війну від усього цивілізованого світу. За цю війну повинен заплатити путін і росія»³.

Сьогодні для нас, для всього цивілізованого світу, для всього людства зрозуміло, що путін і вся росія мають понести жорстоке, невідворотне покарання, яке буде максимально наближене й адекватне до всіх нелюдських звірств, що вони творили і продовжують творити в Україні кожного дня.

У розумінні кримінального права це злочини проти миру, безпеки людства та міжнародного правопорядку. Кримінальний кодекс України містить окрему главу XX «Кримінальні правопорушення проти миру, безпеки людства та міжнародного правопорядку», яка передбачає, зокрема, такі склади злочинів (кримінальних правопорушень):

- стаття 436 «Пропаганда війни»;
- стаття 436¹ «Виготовлення, поширення комуністичної, нацистської символіки та пропаганда комуністичного та націонал-соціалістичного (нацистського) тоталітарних режимів»;
- стаття 436² «Виправдовування, визнання правомірною, заперечення збройної агресії Російської Федерації проти України, глорифікація її учасників»;
- стаття 437 «Планування, підготовка, розв'язування та ведення агресивної війни»;
- стаття 438 «Порушення законів та звичаїв війни»;
- стаття 439 «Застосування зброї масового знищення»;

¹ URL: <https://ukurier.gov.ua/uk/articles/rosijska-zagarnicka-vijna-nazavzhdiminila-svit/> (дата звернення: 01.06.2023).

² URL: <https://ukrainian.voanews.com/a/kamala-haris-pro-zlochynu-proty-liudianostirosiii/6968821.html> (дата звернення: 01.06.2023).

³ URL: <https://www.dw.com/uk/stefancuk-u-munheni-rahunok-za-vijnu-v-ukraini-mae-otrimati-putin/a-64744113> (дата звернення: 01.06.2023).

- стаття 440 «Розроблення, виробництво, придбання, зберігання, збут, транспортування зброї масового знищення»;
- стаття 441 «Екоцид»;
- стаття 442 «Геноцид»;
- стаття 443 «Посягання на життя представника іноземної держави»;
- стаття 444 «Злочини проти осіб та установ, що мають міжнародний захист»;
- стаття 445 «Незаконне використання символіки Червоного Хреста, Червоного Півмісяця, Червоного Кристала»;
- стаття 446 «Піратство»;
- стаття 447 «Найманство».

Усі ці кримінальні правопорушення (зрозуміло, за винятком ст. 446 «Піратство» КК України) вчинялися і продовжують вчинятися російськими злочинцями в Україні.

Питання, на яке ми з вами маємо відповісти як професіонали, – як притягнути російське злочинне угруповання до відповідальності.

Свідченням того, що весь цивілізований світ сприймає всі злодіяння імперської московії так, як бачимо їх ми з вами, є рішення про видачу ордера на арешт путіна Міжнародним кримінальним судом за незаконну депортацію українських дітей з тимчасово окупованих регіонів України в росію¹.

Як зазначив Президент України Володимир Зеленський, це «історичне рішення, з якого почнеться історична відповідальність. Керівник держави-терориста і ще одна посадова особа росії офіційно стали підозрюваними у воєнному злочині. У депортації українських дітей – незаконному переміщенні тисяч наших дітей на територію держави-терориста. У кримінальних провадженнях, які розслідуються нашими правоохоронцями, вже зафіксовано понад 16 тисяч випадків примусової депортації окупантом українських дітей. Але реальна, повна кількість депортованих може бути значно більшою. Здійснити таку злочинну операцію було б неможливо без наказу найвищого керівника держави-терориста. Розділяти дітей із сім'ями, позбавляти їх будь-якої можливості зв'язатися з рідними, ховати дітей на території росії, розпорошувати по віддалених регіонах – усе це очевидна державна політика росії, державні рішення і державне зло. Яке починається саме з першої посадової особи цієї держави»².

Отже, постає цілком обґрунтоване питання про правові інструменти притягнення злочинців до відповідальності.

¹ URL: <https://www.icc-cpi.int/news/situation-ukraine-icc-judges-issue-arrest-warrants-against-vladimir-vladimirovich-putin-and> (дата звернення: 01.06.2023).

² URL: <https://www.president.gov.ua/news/mizhnarodnij-kriminalnij-sud-vidav-order-na-aresht-putina-is-81665> (дата звернення: 01.06.2023).

У теорії існують такі можливі моделі притягнення до відповідальності керівної верхівки російської влади:

- 1) суди держави-агресорки;
- 2) національні українські суди;
- 3) міжнародний кримінальний суд (International Criminal Court / Cour Pénale Internationale);
- 4) міжнародний кримінальний трибунал (або спеціальний трибунал).

Суди держави-агресорки. Сценарій з притягненням до відповідальності путіна і його поплічників, на наш погляд, виглядає абсолютно нереальним чи навіть фантастичним, адже немає жодних розумних підстав розраховувати на справедливе правосуддя в імперії кривих дзеркал.

Національні українські суди. Однією з проблем на шляху притягнення топових посадовців іноземних держав до кримінальної відповідальності в Україні є ч. 4 ст. 6 КК України, яка закріплює судовий імунітет за певними категоріями іноземців:

«Питання про кримінальну відповідальність дипломатичних представників іноземних держав та інших громадян, які за законами України і міжнародними договорами, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, не є підсудні у кримінальних справах судам України, в разі вчинення ними кримінального правопорушення на території України вирішується дипломатичним шляхом».

По суті, ч. 4 ст. 6 КК України містить виняток із принципу екстериторіальності для дипломатів і прирівняних до них осіб.

До речі, проблема імунітету іноземних топосадовців і міжнародних чиновників останнім часом доволі активно досліджується в юридичній науці.

Елізабет Е. Франей у своїй роботі «Immunity, Individuals and International Law. Which Individuals are Immune from the Jurisdiction of National Courts under International Law?»¹ зауважує, що «імунітет є винятком із юрисдикції, яку держава має над своєю територією та всіма особами на цій території. *Par in parem non habet imperium* раніше означало, що одна держава не має юрисдикції над іншою державою та її визнаними посадовими особами, але протягом двадцятого століття держави погодилися, що такий імунітет більше не є абсолютним. Цей виняток із принципу міжнародного публічного права призводить до обмеження виключення юрисдикції у внутрішньому праві. Державний імунітет є винятком з юрисдикції держав, і доктрина обмежує цей виняток *acta jure imperii*, тобто здійсненням суверенної або урядової влади, на відміну від *acta jure gestionis*, дій приватного характеру, які приватна особа може виконувати». Тому дослідниця ді-

¹ URL: <https://dokumen.tips/download/link/elizabeth-helen-franey-a-thesis-submitted-to-the-individuals-andstate-immunity.html> (дата звернення: 01.06.2023).

йшла висновку про те, що «іммунітет є винятком із звичайних правил юрисдикції. Це також прояв принципу *par in parem non habet imperium*; це принцип, за яким усі суверенні держави є рівними, і одна держава не може претендувати на юрисдикцію над іншою державою. Принцип набуває чинності, будучи винятком із територіальної юрисдикції. Держава має юрисдикцію над своєю територією та всіма особами на цій території».

Цікавими у цьому контексті є матеріали Комісії ООН з міжнародного права на тему «Іммунітет посадових осіб держав від іноземної кримінальної юрисдикції»¹.

Зокрема, у Попередньому звіті спеціального доповідача на 60-й сесії Комісії (2008 р.) у якості резюме зазначено такі тези (наводимо їх без скорочень):

а) Основним джерелом імунітету посадових осіб держави від іноземної кримінальної юрисдикції є міжнародне право, зокрема звичайне міжнародне право.

б) Юрисдикція та імунітет – взаємопов’язані, але різні явища. У рамках цієї теми слід обмежитися розглядом імунітету і не розглядати по суті питання юрисдикції як такої.

в) Кримінальна юрисдикція держави, як і юрисдикція держави в цілому, реалізується у вигляді законодавчої, виконавчої та судової юрисдикції (або у вигляді законодавчої та виконавчої, якщо під останньою розуміти як виконавчу, так і судову).

г) Виконавча (або виконавча та судова) кримінальна юрисдикція, маючи спільні риси з цивільною юрисдикцією, відрізняється від неї, у тому числі і тим, що багато кримінально-процесуальних дій здійснюються до судової стадії юридичного процесу. Відповідно, уже на досудовій стадії питання про імунітет посадових осіб держави від іноземної кримінальної юрисдикції має велике значення.

д) Імунітет посадових осіб від іноземної юрисдикції – це норма міжнародного права та відповідне їй правовідношення, у яких юридичному праву бенефіціарія на те, щоб щодо нього не здійснювалася іноземна юрисдикція, кореспондує юридичне зобов’язання іноземної держави не здійснювати юрисдикцію щодо такої особи.

е) Імунітет від кримінальної юрисдикції – це імунітет тільки від виконавчої та судової юрисдикції (або тільки від виконавчої, якщо під нею розуміти як виконавчу, так і судову юрисдикцію). Таким чином, це імунітет від кримінального процесу або від кримінально-процесуальних дій, але не від матеріального права іноземної держави.

ж) Імунітет посадових осіб держави від іноземної кримінальної юрисдикції має процесуальний, а чи не субстантивний характер. Він

¹ URL: https://legal.un.org/ilc/guide/4_2.shtml (дата звернення: 01.06.2023).

є перешкодою на шляху реалізації кримінальної відповідальності, але не виключає її в принципі.

h) Дії, які посадова особа вчиняє офіційно, вважаються дією держави. Тому посадовець захищений від кримінальної юрисдикції іноземної держави імунітетом *ratione materiae*. Але це не виключає одночасно віднесення цих дій до дій особи, яка їх вчинила.

i) За імунітетом посадової особи, незалежно від того, чи це імунітет *ratione personae*, чи імунітет *ratione materiae*, і його бенефіціарієм у кінцевому підсумку стоїть держава, і тільки держава має право відмовитися від імунітету посадової особи.

j) Імунітет посадової особи від іноземної кримінальної юрисдикції має кілька взаємодоповнюючих та взаємопов'язаних обґрунтувань: функціонально-представницьке; міжнародно-правові засади суверенної рівності держав і невтручання у внутрішні справи; необхідність забезпечення стабільності міжнародних відносин і незалежного здійснення державами їхньої діяльності»¹.

Корисним із точки зору оцінки меж юрисдикції українських судів над російськими топпосадовцями є рішення Міжнародного суду ООН (International Court of Justice / Cour Internationale de Justice) у справі щодо міжнародного ордеру на арешт міністра закордонних справ Демократичної Республіки Конго Абдули Є. Ндомбасі (Abdoulaye Yerodia Ndombasi), виданого бельгійським судом 11 квітня 2000 р. за звинуваченнями у вчиненні низки воєнних злочинів, зокрема злочинів проти людяності². 17 жовтня 2000 р. Демократична Республіка Конго направила до Міжнародного суду ООН заяву про скасування ордеру на арешт, виданого бельгійським судом, мотивуючи це порушенням принципу суверенності держав і непідвладності однієї держави іншій (*par in parem non habet imperium*).

У цій справі суд став на бік заявника і в п. 54 рішення зазначив, що повноваження міністра закордонних справ є такими, що протягом усього терміну перебування на посаді він або вона, перебуваючи за кордоном, користується повним імунітетом від кримінальної юрисдикції та недоторканністю. Цей імунітет і ця недоторканність захищають відповідну особу від будь-яких дій влади іншої держави, які перешкоджали б їй виконувати свої обов'язки³.

Тобто в даному випадку Міжнародний суд ООН чітко визначив, що національні суди не мають юрисдикції над вищими посадовцями

¹ URL: http://legal.un.org/docs/?path=../ilc/documentation/english/a_cn4_601.pdf&lang=EFSX (дата звернення: 01.06.2023).

² URL: <https://www.icj-cij.org/case/121> (дата звернення: 01.06.2023).

³ URL: <https://www.icj-cij.org/sites/default/files/case-related/121/121-20020214-JUD-01-00-EN.pdf> (дата звернення: 01.06.2023).

іноземних держав. Глава держави, глава уряду й міністр закордонних справ складають так звану трійку, яка наділяється персональним імунітетом *ratione personae*. Ця позиція відображена і в Тексті проєктів статей 1, 3 і 4, ухваленому в попередньому порядку Редакційним комітетом на 65-й сесії згаданої Комісії з міжнародного права. Стаття 3 в проєкті сформульована таким чином:

«Стаття 3. Особи, які наділені імунітетом *ratione personae*.

Імунітетом *ratione personae* від здійснення іноземної кримінальної юрисдикції наділені глави держав, глави урядів і міністри закордонних справ»¹.

Тому, з огляду на існуючу міжнародно-правову практику, законність притягнення причетних до воєнних злочинів в Україні російських посадовців найвищого рівня (передусім мається на увазі путін) викликатиме сумніви.

За таких обставин сконцентруємо увагу на інших механізмах притягнення до відповідальності міжнародних злочинців, зокрема на міжнародно-правових інструментах, які з урахуванням приписів міжнародного права матимуть кримінальну юрисдикцію над топосадовцями країни-агресорки.

Міжнародний кримінальний суд. Міжнародний кримінальний суд (МКС) – це саме той суд, що мав би стати основною інституцією щодо розгляду злочинів проти людяності, воєнних злочинів, що вчинені російськими варварами в Україні. Власне кажучи, притягнення до відповідальності за злочини проти людяності, воєнні злочини – це і є головна мета, заради якої був створений МКС.

МКС був заснований Дипломатичною конференцією повноважних представників під егідою ООН із заснування Міжнародного кримінального суду в Римі 17 липня 1998 р. шляхом підписання Римського статуту².

Наразі підписантами Римського статуту є 137 країн світу. З них ратифікували документ 123 держави: 33 країни Африки, 19 країн Азіатсько-Тихоокеанського регіону, 18 держав Східної Європи, 28 держав Латинської Америки та Карибського басейну та 25 країн Західної Європи. Україна підписала Римський статут 20 січня 2000 р., але так і не ратифікувала його у зв'язку з прийняттям висновку Конституційного Суду України від 11 липня 2001 р. №3-в/2001, відповідно до якого ратифікація Римського статуту МКС суперечитиме Конституції України, оскільки «можливість такого доповнення судової системи

¹ URL: <http://legal.un.org/docs/?symbol=A/CN.4/L.814> (дата звернення: 01.06.2023).

² URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_588 (дата звернення: 01.06.2023).

України не передбачена розділом VIII “Правосуддя” Конституції України»¹.

Незважаючи на суперечливість цього висновку, про що неодноразово зазначалося в юридичній літературі з посиланням на принцип комплементарності як основну засаду діяльності Міжнародного кримінального суду, зосередимось на правових засадах діяльності Міжнародного кримінального суду, які визначені безпосередньо в Римському статуті.

Відповідно до ст. 1 Римського статуту МКС є постійним органом і має повноваження здійснювати юрисдикцію стосовно осіб за найбільш тяжкі злочини, що викликають занепокоєння міжнародного співтовариства, і доповнює національні системи кримінального правосуддя.

Правовий статус і повноваження МКС визначено у ст. 4: Суд має міжнародну правосуб’єктність. Він також має таку правоздатність, яка може бути необхідною для здійснення ним своїх функцій та досягнення своїх цілей. МКС може здійснювати свої функції і повноваження, як це передбачено в цьому Статуті, на території будь-якої держави-учасниці та, за спеціальною угодою, на території будь-якої іншої держави.

За ст. 5 Римського статуту юрисдикція МКС обмежується найбільш тяжкими злочинами, які викликають занепокоєння всього міжнародного співтовариства, зокрема:

- a) злочин геноциду;
- b) злочини проти людяності;
- c) воєнні злочини;
- d) злочин агресії.

Питання імунітету вирішуються у ст. 27 «Неприпустимість посилання на посадове становище» Римського статуту. За цією статтею Статут застосовується однаково до всіх осіб без будь-якого розрізнення на основі посадового становища. Зокрема, посадове становище глави держави або уряду, члена уряду або парламенту, обраного представника чи державної посадової особи в жодному разі не звільняє особу від кримінальної відповідальності згідно із цим Статутом та не є саме по собі підставою для пом’якшення покарання. Імунітети або спеціальні процесуальні норми, які можуть бути пов’язані з посадовим становищем особи відповідно до національного або міжнародного права, не повинні перешкоджати здійсненню МКС своєї юрисдикції щодо такої особи.

Отже, аналіз положень Римського статуту Міжнародного кримінального суду дає підстави стверджувати, що МКС не обмежений у своїй юрисдикції щодо вищих державних посадовців, а скоєні зло-

¹ URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v003v710-01> (дата звернення: 01.06.2023).

чини підпадають під дію ст. 5 Римського статуту щодо предметної юрисдикції МКС.

Але чи можна стверджувати, що МКС матиме юрисдикцію щодо розслідування злочинних діянь російських можновладців і військових злочинців в Україні?

У цьому контексті варто звернути увагу на відповідні положення Римського статуту, що регламентують питання юрисдикції МКС.

Стаття 12 «Передумови здійснення юрисдикції» Римського статуту встановлює такі правила щодо юрисдикції МКС:

– держава, яка стає учасницею Римського статуту, визнає тим самим юрисдикцію Суду стосовно злочинів, зазначених у ст. 5;

– МКС за певних умов (пп. (а) або (с) ст. 13 Римського статуту) може здійснювати свою юрисдикцію, якщо одна або декілька зазначених нижче держав є учасницями Римського статуту або визнали юрисдикцію Суду відповідно до п. 3:

а) держава, на території якої мало місце відповідне діяння, або, якщо злочин було вчинено на борту морського чи повітряного судна, держава реєстрації цього морського або повітряного судна;

б) держава, громадянином якої є особа, яку обвинувачують у вчиненні злочину.

Стаття 13 «Здійснення юрисдикції» передбачає, що суд може здійснювати свою юрисдикцію стосовно злочину, зазначеного у ст. 5, відповідно до положень Статуту, якщо:

а) ситуація, у якій імовірно було вчинено один або декілька таких злочинів, передана Прокурору державою-учасницею відповідно до ст. 14;

б) ситуація, у якій імовірно було вчинено один або декілька таких злочинів, передана Прокурору Радою Безпеки, яка діє відповідно до глави VII Статуту Організації Об'єднаних Націй; або

с) Прокурор розпочав розслідування стосовно такого злочину відповідно до ст. 15 Римського статуту (яка передбачає право Прокурора розпочати розслідування *proprio motu* на підставі інформації про злочини, що підпадають під юрисдикцію Суду).

Аналіз матеріалів «Situation in Ukraine» ICC 01/22, зокрема рішення про передачу ситуації в Україні до Другої Палати попереднього провадження від 2 березня 2022 р.¹, дає підстави стверджувати, що для порушення справи Прокурором було використано саме механізм, передбачений ст. 15(3) Римського статуту, тобто Прокурор розпочав розслідування злочинів, учинених в Україні, за власною ініціативою.

¹ URL: https://www.icc-cpi.int/CourtRecords/CR2022_01686.PDF (дата звернення: 01.06.2023).

Водночас, як впливає з повідомлення про отримання звернення та про початок розслідування від 7 березня 2022 р.¹, правові підстави для початку розслідування були змінені.

У повідомленні, зокрема, зазначено: «Хоча Прокурор повідомив Президію про свій намір подати запит до Палати попереднього провадження про дозвіл на відкриття розслідування відповідно до статті 15 Статуту, у цьому більше немає необхідності у світлі звернень, отриманих від 40 держав-учасниць. У зазначених зверненнях групи держав-учасниць зазначається, що держави-учасниці “вирішили передати ситуацію в Україні на розгляд Прокурору Міжнародного кримінального суду з метою звернення до Прокурора з проханням розслідувати будь-які акти воєнних злочинів, злочинів проти людяності та геноциду, які, як стверджується, мали місце на території України, починаючи з 21 листопада 2013 року, включно з будь-якими твердженнями про поточні та триваючі злочини, що відбуваються на всій території України, таким чином звертаючись до Суду з проханням здійснити свою юрисдикцію в межах юрисдикції, визнаних Україною”. З огляду на це Прокурор подав 2 березня 2022 року друге повідомлення Президії, щоб повідомити про вищезазначений процесуальний розвиток подій щодо здійснення юрисдикції Суду, а також повідомив Президію про те, що, попередньо визначивши, що існують достатні підстави для початку розслідування ситуації в Україні, а саме у зв’язку з подіями, які вже були оцінені під час попереднього розгляду справи Офісом, він вирішив розпочати розслідування ситуації в Україні з 21 листопада 2013 року, діючи відповідно до пункту 1 статті 53 Статуту».

Як наслідок, 17 березня 2023 р. Друга Палата попереднього розслідування видала ордери на арешт путіна та ще однієї посадової особи, зазначивши, що на основі клопотань Прокурора від 22 лютого 2023 р. Палата дійшла висновку, що є обґрунтовані підстави вважати, що кожен підозрюваний несе відповідальність за воєнний злочин незаконної депортації населення та воєнний злочин незаконного вивезення населення з окупованих регіонів України до російської федерації, що заподіяли шкоду українським дітям. Палата також дійшла висновку, що ордери будуть таємними, щоб захистити жертв і свідків, а також щоб зберегти таємницю слідства.

Які ж перспективи доведення цієї справи в МКС до очікуваного всіма українцями вироку та його виконання?

На превеликий жаль, мусимо констатувати, що для цього є певні правові перепони.

¹ URL: https://www.icc-cpi.int/CourtRecords/CR2022_01791.PDF (дата звернення: 01.06.2023).

Справа в тому, що за ст. 63(1) Римського статуту обвинувачений повинен бути присутнім на судовому розгляді. І ця норма є безальтернативною (немає сенсу обговорювати винятки з цього правила, передбачені ст. 63(2) для ситуацій, коли присутній у Суді обвинувачений порушує хід судового розгляду).

Більш того, сама практика МКС, а також практика Апеляційної палати підтверджують це право обвинуваченого. Зокрема, у справі «Situation in Darfur, The Sudan» ICC 02/05-03/09 прямо зазначено: «Римський статут не дозволяє проводити судові процеси *in absentia*. Стаття 63(1) чітко передбачає, що “обвинувачений повинен бути присутнім під час судового розгляду”. Ця стаття виключає можливість заочного судового розгляду в Міжнародному кримінальному суді, і Апеляційна палата підтвердила це»¹.

На важливості цієї перепони наголошують і правозахисники, і дослідники цього питання – практикуючі юристи й адвокати.

Олександр Павліченко, виконавчий директор Української Гельсінської спілки з прав людини: «МКС має прерогативу долати функціональний імунітет, яким наділений володимир путін. Але, на відміну від інших юрисдикцій, Міжнародний кримінальний суд ніколи не проводить свої засідання в режимі *in absentia*, тобто без присутності тих, кого обвинувачує. Заочний формат тут неприпустимий»².

Як зазначає доктор Калєб Х. Вілер (Dr Caleb H. Wheeler), викладач права в Кардіффському університеті й автор книги «Право бути присутнім на суді в міжнародному кримінальному праві», Римський статут, з якого випливають повноваження МКС, містить два положення, які виключають проведення судових процесів *in absentia* (за відсутності обвинуваченого), тобто путін повинен був би бути фізично присутнім у залі суду, щоб він відбувся.

Автор обґрунтовує свою позицію тим, що ст. 60 Римського статуту вимагає від обвинуваченого особисто з'явитися перед Палатою попереднього провадження МКС до початку судового розгляду. Це необхідна ініціююча подія, і немає законної можливості проведення судового розгляду в МКС, якщо немає першої явки. Наявність цього положення означає, що путіна не можна судити без першої особистої явки. Крім того, ст. 63(1) конкретно вказує: «Обвинувачений має бути присутнім під час судового розгляду». Ця норма перешкоджає проведенню судового процесу проти путіна, якщо він фізично не перебуває в залі суду.

¹ URL: https://www.icc-cpi.int/sites/default/files/CourtRecords/CR2020_01851.PDF (дата звернення: 01.06.2023).

² URL: <https://www.helsinki.org.ua/articles/mizhnarodnyy-kryminalnyy-sud-ne-zmozhe-sudyty-putina-zaочно/> (дата звернення: 01.06.2023).

Доктор Вілер прямо наголошує: «Якщо путін не з'явиться в МКС – його не можуть судити заочно, незалежно від тяжкості висунутих проти нього звинувачень»¹.

Міжнародний спеціальний трибунал. Наприкінці січня цього року була зроблена низка заяв щодо створення спецтрибуналу для притягнення до відповідальності вищого керівництва росії. Ця ідея була підтримана переважною більшістю європейських країн.

26 січня 2023 р. Парламентська Асамблея Ради Європи ухвалила рішення, яким затвердила свої вимоги до створення спеціального трибуналу щодо злочину агресії, а до цього офіційно визнала, що агресія розпочалася не у 2022 р., а в 2014, на що ми, українці, постійно звертали увагу наших європейських партнерів.

У той самий день Вікторія Нуланд, заступниця Держсекретаря з політичних справ, виступаючи на слуханнях у Комітеті з питань міжнародних відносин Сенату США, заявила, що міжнародний трибунал чи інший механізм, у межах якого росію можна буде притягнути до відповідальності за злочини проти людяності та воєнні злочини в Україні, може бути готовий уже найближчим часом.

У будь-якому разі, враховуючи об'єктивні обмеження в діяльності національних судів і Міжнародного кримінального суду, імовірно, що створення міжнародного спецтрибуналу є єдиною реальною можливістю покарати російських злочинців за ті звірства, які вони чинили в українських містах і селах.

Як це працює?

Якщо зануритися в історію, найперші спроби засудити воєнних злочинців відбулися ще після Першої світової війни. Лейпцизькі процеси 1921 р. над німецькими воєнними злочинцями і переслідування османських воєнних злочинців (другі вчинили геноцид вірмен, греків і асирійців) були невдалими спробами і через політичний тиск перетворилися на фарс. З 901 обвинуваченого у воєнних злочинах на Лейпцизькому процесі 888 були виправдані. Решта отримали невеликі строки ув'язнення, дехто з них утік із тюрми. Процес над османськими воєнними злочинцями мав відбуватися на Мальті, проте цього не сталося через відсутність правової бази, а також через брак політичної волі. Можливо, саме відсутність покарання воєнних злочинців Першої світової війни призвела до жахів Другої і поки що наймасштабнішої світової війни².

Створення ООН після завершення Другої світової війни зумовило його вплив на післявоєнний міжнародний політичний устрій.

¹ URL: <https://360info.org/in-absentia-a-roadblock-to-trying-putin/> (дата звернення: 01.06.2023).

² URL: <https://ukrainer.net/trybunaly/> (дата звернення: 01.06.2023).

Найвідомішим у ХХ столітті став Міжнародний воєнний трибунал, або Нюрнберзький трибунал, адже він став першим в історії успішним міжнародним судом над воєнними злочинцями.

Але треба пам'ятати, що це був міжнародний спеціальний трибунал, створений коаліцією країн-переможниць у Другій світовій війні (США, Велика Британія, Франція та СРСР). Ці країни схвалили Статут Міжнародного воєнного трибуналу як правову базу для судочинства над воєнними злочинцями фашистської Німеччини. По суті, це був суд переможців над державою, яку перемогли, над країною-агресором, що віроломно розпочала неспровоковану війну. Дослідники зазначають, що Нюрнберг не випадково став місцем проведення трибуналу – саме в Нюрнберзі відбувалися з'їзди нацистської партії.

У ході трибуналу були обвинувачені 24 керівники нацистської Німеччини, серед яких рейхсмаршал Герінг, заступник Гітлера в Націонал-соціалістичній партії Гесс, міністр закордонних справ Ріббентроп, начальник штабу Вермахту Кейтель, а також партійні функціонери, міністри, керівники окупованих територій, пропагандисти. Ще до початку судового процесу один обвинувачений покінчив життя самогубством, повісившись на каналізаційній трубі у в'язниці. Ще одного визнали невиліковно хворим і не судили¹.

Своєрідною калькою Нюрнбергу став Міжнародний воєнний трибунал для Далекého Сходу, що відбувався в Токіо і мав на меті засудити воєнних злочинців Японії, яка була союзницею Німеччини у Другій світовій («Токійський трибунал» у 1946–1948 рр.).

Знову ж таки країнами-засновниками Трибуналу виступили держави, що перемогли у Другій світовій війні, але цього разу їх було 11: Австралія, Велика Британія, Індія, Канада, Китай, Нідерланди, Нова Зеландія, СРСР, США, Філіппіни і Франція. Серед обвинувачених та покараних за вчинені злочини проти миру, воєнні злочини і злочини проти людства, – 29 військових і політичних керівників Японської імперії, серед яких Прем'єр-міністр і фактичний керівник Японії Тодзьо Хідекі. Імператорові Хірохіто вдалося уникнути трибуналу через його символічне значення для Японії та згоду капітулювати. Ще до початку судового процесу один обвинувачений вчинив самогубство, а пропагандист Сюмей Окава був визнаний психічно хворим і неосудним².

До речі, у новітній історії це був останній випадок, коли трибунал виносив вирок за злочини проти миру (злочини агресії).

Посол з особливих доручень МЗС України Антон Кориневич зазначає, що «злочин агресії – це “елітарний” злочин. Це злочин тих осіб,

¹ URL: <https://ukrainer.net/trybunaly/> (дата звернення: 01.06.2023).

² Там само.

які або за посадою, або за функціональним становищем можуть видавати наказ про початок агресивної війни»¹.

Отже, цілком імовірно, що в разі успішної взаємодії українських і міжнародних юристів і політиків міжнародне кримінальне судочинство повернеться до цієї практики й путін разом із його поплічниками буде засуджений саме за злочини агресії.

Пізніше були створені Міжнародний трибунал щодо колишньої Югославії (1993–2017), Міжнародний трибунал щодо Руанди (1994–2016) – обидва на підставі відповідних резолюцій Ради Безпеки ООН.

На початку XXI століття були створені Спеціальний суд щодо Сьєрра-Леоне (2002–2013), Трибунал над Червоними кхмерами (2003), Спеціальний трибунал щодо Східного Тимору (2000–2006), Спеціальний трибунал щодо Лівану (2009), Спеціальний суд щодо Косова (2015).

Як зазначає О. Ю. Водянніков, «існує два способи утворення міжнародних кримінальних трибуналів – (1) згода держав і (2) рішення Ради Безпеки ООН згідно повноважень Глави VII Статуту ООН. Так у перший спосіб був утворений МКС, Нюрнберзький і Токійський трибунали. Другий спосіб був застосований для створення Міжнародного трибуналу щодо колишньої Югославії (створений Радою Безпеки ООН 25 травня 1993 року на основі резолюції №827) та Міжнародного трибуналу щодо Руанди (створений відповідно до резолюції Ради Безпеки №977 від 22 лютого 1995)»².

Цілком зрозуміло, що сподіватися на Раду Безпеки ООН, постійним членом якої є росія і яка відповідно має право вето, достатніх підстав немає.

Теоретично існує можливість розглядати варіант створення трибуналу на підставі рішення Генеральної Асамблеї ООН (адже Україна мала низку «позитивних» голосувань, по яких удалося зібрати переважну більшість голосів). Утім існують обґрунтовані сумніви в частині наявності у Генеральної Асамблеї ООН необхідних повноважень для прийняття такого рішення, особливо за відсутності практики ухвалення подібних рішень.

З цього приводу О. Водянніков розмірковує: «Чи має якийсь орган ООН поза Радою Безпеки (наприклад, Генеральна Асамблея чи Генеральний Секретар) повноваження щодо утворення трибуналів для кримінального переслідування громадян третіх держав? На жаль, ані Генеральна Асамблея, ані Генеральний Секретар ООН таких повноважень не мають. Саме тому, наприклад, спеціальний трибунал щодо

¹ URL: <https://graty.me/uk/monologue/zlochyn-agresi%20%97-%20%94-prostimu-dovedenni-tomu-tribunal-mozhe-ruhatisya-shvidshe-nizh-isnuyuchi-sudovi-ustanovi-usi-dokazi-na-poverhni-posol-z-osoblivih-doruchen-mzs-ant/> (дата звернення: 01.06.2023).

² URL: https://lb.ua/blog/oleksandr_vodennikov/530839_mistetstvo_yuridichnoi_viyuni_tribunal.html (дата звернення: 01.06.2023).

Сирії так і не був створений – відповідні пропозиції були заблоковані РФ та Китаєм в Радбезі, а уряд Башара Асада, природно, і чути не хоче про таку можливість. Генеральна Асамблея спромоглася лише створити дорадчий орган – Міжнародний, безсторонній і незалежний механізм для допомоги розслідуванню і переслідуванню осіб, відповідальних за найсерйозніші злочини за міжнародним правом, вчинені в Сирійській Арабській Республіці з березня 2011 року. Незважаючи на таку промовисту назву, цей орган не є ані судом, ані органом розслідування – його функція полягає у допомозі національним судам, що можуть мати юрисдикцію щодо переслідування за злочини проти людяності і воєнні злочини, вчинені в Сирії»¹.

Утім відкидати залучення Генеральної Асамблеї ООН до механізму створення міжнародного трибуналу, на наш погляд, не варто.

Так, за офіційною інформацією Офісу Президента України, 13 червня 2023 р. Президент України Володимир Зеленський провів нараду щодо створення спеціального міжнародного трибуналу, який судитиме російське військово-політичне керівництво за злочин агресії проти України, за результатами якої доручив напрацювати проєкт резолюції Генеральної Асамблеї ООН щодо необхідності створення спеціального міжнародного трибуналу, який був би скоординований із позицією партнерів України².

Заслужують на увагу «гібридні» спецтрибунали, або, як їх ще називають, «інтернаціоналізовані» чи «інтернаціональні» суди, які створюються на основі міжнародної угоди між державою і міжнародною організацією.

Базою для їх створення ставали саме національні суди – така модель превалювала для трибуналів, створених у ХХІ столітті (Камбоджа, Східний Тимор та ін.).

Державний департамент США також підтримав саме таку модель спеціального трибуналу для розслідування воєнних злочинів в Україні – хоча і є підстави вважати, що для цього у США були власні політичні мотиви. Посолка з питань глобального кримінального правосуддя Держдепу США Бет Ван Скаак 27 березня 2023 р. під час виступу на конференції в Католицькому університеті Америки у Вашингтоні, присвяченій сучасним викликам Нюрнберзьким принципам, заявила:

«Зараз, у цей критичний момент історії, я можу оголосити, що ми підтримуємо створення спеціального трибуналу для переслідування злочину агресії проти України. Було багато різних моделей, які розглядалися. США детально розглядали всі “за” та “проти” кожної з них

¹ URL: https://lb.ua/blog/oleksandr_vodennikov/530839_mistetstvo_yuridichnoi_viyni_tribunal.html (дата звернення: 01.06.2023).

² URL: <https://www.president.gov.ua/news/prezident-obgovoriv-mozhlivi-scenariyi-stvorennya-specialnog-83577> (дата звернення: 15.06.2023).

і дійшли до висновку, що найбільш ефективний спосіб забезпечення відповідальності за злочини агресії передбачає створення інтернаціоналізованого суду в рамках судової системи України»¹.

Дослідники цього питання зазначають, що особливістю цієї моделі є те, що такі судові установи (інтернаціоналізовані суди) є:

- 1) тимчасовими;
- 2) спеціальними;
- 3) стають частиною національної судової системи; та
- 4) їх юрисдикція обмежена щодо категорій злочинів і осіб, які притягаються до кримінальної відповідальності².

З цим твердженням можна погодитися в тому, що для України ця модель інтернаціоналізованого суду не підходить. По-перше, такі суди є явно особливими і надзвичайними, що заборонено ст. 125 Конституції України. Друга причина полягає в тому, що особами, які підлягають кримінальному переслідуванню за злочин агресії, є найвищі посадові особи і громадяни інших країн, включаючи посадовців, що користуються суверенними імунітетами. Статус інтернаціоналізованого трибуналу не усуває цю юридичну перешкоду, адже такий трибунал не є міжнародним судовим органом. Угода з міжнародною організацією, звичайно, додає легітимності такому суду, але не може вважатися такою, що створює права чи обов'язки для інших держав, навіть держав – членів такої організації, включаючи державу-агресора. До того ж ця модель не усуває легітимаційні перешкоди, що притаманні для національного кримінального переслідування іноземців за злочин агресії (імунітет)³.

У цілому поділяючи запропоновану аргументацію, вважаємо, що для України залишається єдине рішення – створення міжнародного спеціального трибуналу на підставі угоди між державами на кшталт Нюрнберзького чи Токійського трибуналу або ж своєрідного Міжнародного кримінального суду *ad hoc*.

Щодо регламенту такого трибуналу – на наш погляд, це має бути аналог Римського статуту Міжнародного кримінального суду (в нашому випадку – спецтрибуналу), але, скоріше за все, без залучення ООН, яка *de facto* є організацією, яка, на превеликий жаль, у сфері забезпечення миру сьогодні вичерпала себе або принаймні істотно втратила свій вплив на світову геополітику.

Міждержавна угода про створення трибуналу має не тільки задекларувати сам факт його створення, а й детально регламентувати принципові засади та процесуальну специфіку діяльності цього між-

¹ URL: <https://ukrainian.voanews.com/a/ssha-pidtrymaly-stvorennia-trybunalu-dlia-rozsliduvannia-agresiii-rosiii/7024879.html> (дата звернення: 01.06.2023).

² URL: https://lb.ua/blog/oleksandr_vodennikov/530839_mistetstvo_yuridichnoi_viyni_tribunal.html (дата звернення: 01.06.2023).

³ Там само.

народного суду. Зокрема, варто врахувати досвід роботи Міжнародного трибуналу щодо колишньої Югославії та Міжнародного трибуналу щодо Руанди і передбачити можливість розглядати справи за відсутності обвинувачених, адже з урахуванням конкретних обставин принцип недопустимості розгляду справ за відсутності обвинуваченого (*in absentia*) унеможливить притягнення до відповідальності російських топзлочинців.

Що це можуть бути за країни – це питання публічно ще не обговорювалося, але в якості одного з варіантів можна запропонувати ідею Кримінального Рамштайну. Хочеться вірити, що країни, які підтримали Україну зброєю, які не побоялися протистояти агресору пліч-о-пліч разом із нами, цілком можуть виступити авторитетними фундаторами створення реально діючого механізму притягнення до відповідальності путіна і його банди.

До речі, така модель розглядається і українською владою: на нараді у Президента України 13 червня 2023 р., про яку вже йшлося, було ухвалено рішення проаналізувати механізм формування трибуналу шляхом підписання низкою країн-партнерів відповідної міжнародної угоди. При цьому для решти держав залишиться можливість, не будучи засновниками трибуналу, підтримувати його діяльність і визнавати рішення¹.

Сучасний світ сьогодні, так само як і після Другої світової війни, потребує створення нових безпекових інструментів. Сподіваємося, віднайдення ефективного механізму міжнародного покарання за злочини російського режиму в Україні автоматично дасть відповідь на питання про створення міжнародного спеціального трибуналу, нового Нюрнбергу для путінської кліки, що підтвердить один з основних принципів кримінального права – невідворотність покарання.

Сьогодні, коли відкрилися злочини, скоєні російськими окупантами у звільнених українських містах і селах, весь демократичний світ нарешті зрозумів небезпеку, яку несе непокаране зло, ім'я якому росія. Але чи достатньо лише самого факту визнання цих злочинів? Відповідь проста – ні, недостатньо. Воєнні злочинці, на чолі яких стоїть путін і його злочинна банда, мають бути безжально і справедливо покарані. Для того, щоб слова «Ніколи знову» набули того ж сакрального змісту, як і після закінчення Другої світової війни в 1945 р. повною капітуляцією фашистського режиму та покаранням нацистських злочинців вироками Нюрнберзького трибуналу.

¹ URL: <https://www.president.gov.ua/news/prezident-obgovoriv-mozhlivi-scenariyi-stvorennya-specialnog-83577> (дата звернення: 15.06.2023).

РОЗДІЛ 5

ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ ОСНОВИ СТАНОВЛЕННЯ І РОЗВИТКУ СИСТЕМИ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ Й ОБОРОНИ УКРАЇНИ

5.1. ГЛОБАЛЬНІ ТРАНСФОРМАЦІЇ МІЖНАРОДНОГО ПРАВОПОРЯДКУ ТА ЇХ ВПЛИВ НА СИСТЕМИ НАЦІОНАЛЬНОЇ, КОЛЕКТИВНОЇ ТА МІЖНАРОДНОЇ БЕЗПЕКИ

Наприкінці ХХ століття людство вступило в якісно новий етап у своєму розвитку, який визначається перш за все глобалізацією всіх сфер життя суспільства. Головна відмінність його від усіх попередніх етапів – неоднозначність основного вектора подальшого розвитку, що може привести як до матеріального й духовного розквіту, так і до глобальної кризи, що загрожує загибеллю людської цивілізації. Глобалізація виробництва, торгівлі, фінансових та інформаційних потоків, яка значною мірою стимулює продуктивність праці на основі високих технологій, разом із тим збільшує контрасти в рівнях розвитку різних країн і в їхній демографічній динаміці. Ці контрасти породжують потужні хвилі міграцій, наслідком чого стає як зростаюче змішування рас, народів, культур, так і їхні прагнення до ствердження власної ідентичності, що викликає гострі міжетнічні, міжконфесійні та міждержавні конфлікти, у тому числі збройні, які погрожують «зіткненням цивілізацій».

Отже, сучасний світ наприкінці ХХ – на початку ХХІ століття зазнав радикальних політичних, економічних, соціальних, духовних, екологічних, енергетичних, науково-технічних, інформаційних і цифрових змін, які потребують формування нових засад забезпечення національної, колективної та міжнародної безпеки.

Людство зіткнулося із цілою низкою небачених раніше глобальних проблем, зокрема таких, як проблеми виживання, системної трансформації і прогнозованого розвитку. Зазвичай глобалізацію розуміють як єдиний життєвий простір в економіці, політиці, культурі, появу таких проблем у розвитку суспільства, які торкаються інтересів усіх людей і можуть бути вирішені спільними зусиллями людства в цілому; як процес охоплення економічними, політичними, соціальними й культурними взаєминами всієї людської спільноти. Глобалізація може

усвідомлюватись у трьох сенсах – а) як постійний історичний процес розширення просторів взаємодії між людьми, державами і культурами; б) як загальна універсалізація світу через посилення рис загальності й гомогенізація як поступовий рух до однорідного політико-економічного й культурного світу; в) як відкритість національних меж унаслідок прозорості у сфері економічних взаємодій¹.

Особливий характер новітніх глобальних трансформаційних процесів, як зазначав свого часу президент Національної академії наук України Б. Є. Патон, зумовлює потребу їх глибокого осмислення, метою якого є оптимізація суспільного розвитку шляхом стратегічного моделювання. Без розуміння глобальних проблем не можна кваліфіковано підійти до формування національних цілей і стратегій та сподіватись на безпечний розвиток у майбутньому².

У цьому контексті заслуговують на підтримку висновки М. П. Драгоманова, який ще в ХІХ столітті писав, що вся практична мудрість людська може бути в тому, щоби вбачати напрямок руху світового, його міру, закон і послужитись тим рухом. Інакше той рух піде проти нас, розчавить нас. І сьогодні, у ХХІ столітті, ці слова залишаються актуальними для України, перед якою після отримання незалежності постала важлива й складна проблема адаптації та інтеграції в сучасному світі. Як і решта держав, Україна не може вирішити власні проблеми без урахування впливу глобальних факторів, викликів і загроз.

На сучасному етапі суспільного й цивілізаційного розвитку найбільш розробленими є політичні, соціально-економічні та екологічні аспекти забезпечення національної і міжнародної безпеки. Наприкінці ХХ століття в Україні й за кордоном почали активно формуватися національні законодавства в галузі безпеки.

Існування будь-якої суверенної держави неможливе без захисту її національних інтересів, що є основною, фундаментальною умовою гарантування самозбереження і прогресивного саморозвитку суспільства. За таких причин національна безпека України – першорядна умова успішного соціально організованого буття.

Які виклики і загрози є найбільш небезпечними та потребують подолання в сучасних умовах, як повинні розвиватися системи міжнародної, колективної і національної безпеки у ХХІ столітті, де проходить межа між правом нації на безпеку і свободою людини, за якими принципами має діяти держава – ці та багато інших питань турбують не лише Україну, а й інші країни світу.

¹ Дзьобань О. П. Діалектика глобалізації віртуальної реальності й суспільного розвитку. *Гілея: науковий вісник*. 2012. Вип. 63 (№8). С. 254–260.

² Патон Б. Є. Слово до наукового видання. *Глобалізація і безпека розвитку* : монографія / керівник авт. кол. і наук. ред. О. Г. Білоус. Київ : КНЕУ, 2001. С. 6.

Всесвітня енциклопедія філософії в цілому пропонує виокремити три основні групи **глобальних проблем** сучасності¹:

– *перша група* – проблеми попередження світової термоядерної війни, забезпечення безпеки людей, ліквідації економічної відсталості окремих держав, голоду, злиднів і неписьменності;

– *друга* – проблеми запобігання забрудненню навколишнього середовища, раціонального використання ресурсів планети, освоєння космосу й океану, вирішення проблеми продовольства тощо;

– *третья група* – проблеми запобігання негативним наслідкам науково-технічної революції, що ведуть до біологічної деградації людини, проблеми стрімкого зростання загальної чисельності населення світу (за рахунок країн Азії, Африки й Латинської Америки), боротьби з поширенням наркоманії, розвитку систем освіти й охорони здоров'я тощо.

Ще в грудні 2004 р. було оприлюднено й направлено всім країнам – членам Організації Об'єднаних Націй доповідь Групи високого рівня ООН щодо загроз, викликів і змін під назвою «Більш безпечний світ: наша спільна відповідальність»². Автори вказаної доповіді в основу визначення загроз поклали принцип, що будь-яка подія чи процес, які призводять до масової загибелі людей або зменшення шансів на виживання та послаблюють держави як базові елементи міжнародної системи, становлять загрозу міжнародній безпеці. Виходячи з цього, ними було виокремлено **шість блоків загроз, якими світ має займатися зараз і в наступні десятиліття**:

– *економічні та соціальні загрози, включаючи злидні, інфекційні загрози й екологічну деградацію;*

– *міждержавні конфлікти;*

– *внутрішні конфлікти, включаючи громадянську війну, геноцид та інші масові звірства;*

– *поширення і можливе застосування ядерної, радіологічної, хімічної і бактеріологічної зброї;*

– *тероризм;*

– *транснаціональна організована злочинність.*

При цьому Група високого рівня ООН наголошувала, що для досягнення нового консенсусу з питань колективної безпеки необхідно насамперед добитися розуміння того, що головними діючими особами, що борються з усіма наявними і потенційними загрозами, як і раніше, залишаються суверенні держави, роль і функції яких, а також право на повагу повною мірою визнані Статутом ООН.

¹ Всемирная энциклопедия. Философия. XX век / глав. науч. ред. и сост. А. А. Грицанов. М. : АСТ ; Минск : Харвест : Соврем. литератор, 2002. С. 183.

² A more secure world: Our shared responsibility : Report of the High-level Panel on Threats, Challenges and Change United Nations, 2004. URL: https://www.un.org/peacebuilding/sites/www.un.org.peacebuilding/files/documents/hlp_more_secure_world.pdf.

Аргументи на користь системи колективної безпеки ґрунтуються на *трьох основних засадах*:

1) сучасні загрози виходять за межі національних кордонів, взаємопов'язані і мають усуватися на глобальному, регіональному й національному рівнях;

2) жодна держава, якою б сильною вона не була, не здатна самостійно забезпечити себе від сучасних загроз;

3) неможливо також вважати, що завжди матимуть місце можливості й бажання виконати державою своїх обов'язків із захисту свого народу, не завдаючи при цьому шкоди своїм сусідам.

Нині проблема безпеки існування і розвитку всіх держав і народів світу набула нового виміру. Цей вимір полягає в об'єктивному глобальному сплетінні всіх економічних, екологічних, політичних, воєнних, культурних, інформаційних та інших процесів у межах окремих держав, етносів, народів і націй, а також між ними. Питання безпеки стали воістину глобальними, потребують комплексного опрацювання й адекватного розуміння сутності сучасної міжнародної і національної безпеки. У контексті зазначеного також слід звернути увагу на сутність понять і процесів, пов'язаних із «глобалізацією» і «глобалізмом».

З погляду теорії держави і права **глобалізація** (фр. global – загальний) – це процес поширення зв'язків, залежностей, обов'язків від локального до загального та вихід за межі державних кордонів¹.

Термін «глобалізація» пов'язаний насамперед з еволюцією економіки у світовому масштабі, а також із її відбиттям у змісті внутрішньодержавної економічної діяльності (тобто має на меті економічну інтеграцію). Однак глобалізація не може вичерпуватися однією економікою: вона поступово стає системою загальних процесів, що охоплюють усі сфери соціального життя (економічну, політичну, духовно-культурну, правову та ін.).

Теорія «глобалізації» (світової держави) виникла на рубежі ХХ–ХХІ століть. Її родоначальник – американський економіст Р. Робертсон. Ця теорія йде далі теорії «конвергенції», оскільки стверджує не тільки про зближення держав, а й про стирання державних кордонів у результаті уніфікації всіх сфер життєдіяльності різних суспільств світу.

Показниками поступового стирання державних кордонів (у такій інтерпретації глобалізації) служать існуючі наднаціональні, міжнародні та європейські структури, співтовариства та співдружності (Міжнародний валютний фонд, Міжнародний Гаазький трибунал, Міжнародний кримінальний суд, ООН, НАТО, Європейський Союз та ін.), що відпрацювали механізми взаємодії, впливу, прийняття консенсусних та інших рішень.

¹ Скаун О. Ф. Теорія держави і права (Енциклопедичний курс) : підручник. Харків : Еспада, 2006. С. 597.

Наочними в цьому сенсі є висновки американського професора Збігнева Бжезінського, який ще в 1968 р. висунув тезу про необхідність створення системи глобального планування і довгострокового перерозподілу світових ресурсів. Він також прогнозував поступове формування все більш контрольованого й керованого світового суспільства, у якому пануватиме *глобальна еліта* (прикладом зазначеного може бути діяльність відомих міжнародних структур G7, G20), що застосовуватиме найновіші досягнення науки і техніки для впливу на поведінку суспільства.

У контексті глобальних економічних процесів учені НАН України дали визначення й іншому терміну – *глобалізму* – як системи абсолютної економічної і політичної влади нових глобальних монополістичних корпорацій (відомі як ТНК – транснаціональні корпорації), які вийшли з-під контролю націй-держав свого походження і базування. Вони маневрують фінансовим капіталом, обертаючи його на світовому ринку з шаленою швидкістю, відмовляючись платити податки, посилюють експлуатацію багатьох країн і регіонів, у тому числі власних країн¹.

Прикладом політики міжнародних структур, які переслідують насамперед власні фінансові інтереси, є діяльність, у тому числі в Україні, Міжнародного валютного фонду. Як свідчить новітня історія зарубіжних держав, усі країни, які досягли успіхів в економічному розвитку, як правило, не співпрацювали з МВФ, а ті, що виконували всі умови МВФ (наприклад, Аргентина) передусім отримували борги та фінансове закабалення. Чехія, Словенія та ряд інших держав досягли успіху лише після того, як відмовились від умов МВФ. Цей досвід також має враховуватися й Україною, яка в сучасних умовах війни і подальшого повоєнного відновлення передусім має захищати власні національні інтереси.

У теорії глобалізації є як прихильники, так і супротивники. На думку останніх, теорія глобалізації не несе нічого гарного державам, поглинає їхню національну своєрідність, позбавляє суверенітету, насамперед економічного.

Водночас заслуговують на увагу висновки, що загальні інтереси людства вимагають вирішення загальними зусиллями глобальних проблем, які загрожують самому його існуванню, що аж ніяк не означає світового державотворення. Їх успішне вирішення можливе на принципах згоди і забезпечення рівності всіх держав незалежно від їх розміру й рівня економічного розвитку, відсутності гегемонізму, на демократичній юридичній основі, повазі й обов'язковому виконанні міжнародно-правових зобов'язань і внутрішньодержавних законів².

¹ Білорус О. Проблеми політичної економії глобалізму. Глобалізм як світова система імперіалістичної інтеграції. *Україна в глобалізованому світі* : зб. наук. пр. Київ : НБУВ, 2007. С. 7.

² Скакун О. Ф. Теорія держави і права (Енциклопедичний курс) : підручник. Харків : Еспада, 2006. С. 88, 89.

Рух до створення глобального, інтегрованого світопорядку стосується всіх держав, суспільств і кожної людини на планеті. Вступ людства в епоху глобалізації призвів до необхідності переосмислення реалій сучасного світу й висунення якісно нових теоретичних концепцій, які б могли спрогнозувати модель розвитку і забезпечення безпеки людства у ХХІ столітті. Як справедливо зазначав у цьому контексті З. Бжезінський, *«сьогодні геополітичне питання більше не зводиться до того, яка географічна частина Євразії є відправною точкою для панування над континентом, або до того, що важливіше: влада на суші чи влада на морі. Геополітика просунулася від регіонального мислення до глобального»*¹.

Одну з концепцій нового бачення світу в епоху глобалізації сформулював професор політології з Університету Дж. Мейсона (США) Френсіс Фукуяма у своїй статті «Кінець історії?»². Його концепція кінця історії і єдиного світу базується на ствердженні того, що всі форми геополітичної диференціації – культурні, національні, релігійні, державні тощо – незабаром будуть остаточно подолані, і настане ера єдиної загальнолюдської цивілізації, основаної на принципах ліберальної демократії. Історія закінчиться разом із геополітичним протистоянням, що давало із самого спочатку головний імпульс історії. У той же час він відзначав, що *«збережеться високий і навіть всезростаючий рівень насильства на етнічному й націоналістичному ґрунті, оскільки ці імпульси не вичерпають себе і в постісторичному світі. Палестинці і курди, сикхи і таміли, ірландські католики і валлійці, вірмени й азербайджанці накопичуватимуть і плекатимуть свої образи. З цього виходить, що на порядку денному залишаться і тероризм, і національно-визвольні війни»*³.

Пізніше в книзі «Кінець історії й остання людина», написаній на основі статті, Ф. Фукуяма стверджує: *«Занепад суспільного життя припускає, що в майбутньому ми ризикуємо зробитися безтурботними і самопоглиненими останніми людьми, позбавленими тимотичних прагнень до вищих цілей і бажаними лише особистого комфорту. Але існує і зворотна небезпека, а саме: що ми знову станемо першими людьми, які вплутуються в криваві й безглузді війни за престиж, тільки цього разу – із сучасною зброєю»*⁴.

Як відповідь на тезу Ф. Фукуяма про «кінець історії» з'явилася стаття директора Інституту стратегічних досліджень при Гарвардсько-

¹ Бжезинский З. Великая шахматная доска. Господство Америки и его геостратегические императивы. М. : Междунар. отношения, 2000. С. 53.

² Фукуяма Ф. Конец истории? *Вопросы философии*. 1990. №3. С. 134–148.

³ Там само. С. 148.

⁴ Фукуяма Ф. Конец истории и последний человек / пер. с англ. М. Б. Левина. М. : АСТ : ЗАО НПП «Ермак», 2004. С. 489.

му університеті Самуеля Хантінгтона «Зіткнення цивілізацій?»¹. Її значення зводиться до такого: *якщо ХХ століття стало століттям зіткнення ідеологій, тоді ХХІ століття стане століттям зіткнення цивілізацій або релігій*. Видима геополітична перемога атлантизму на всій планеті – з падінням СРСР зник останній оплот континентальних сил – насправді торкається лише поверхневого зрізу дійсності. Стратегічний успіх НАТО, що супроводжується ідеологічним оформленням (відмова від головної конкурентної комуністичної ідеології), не торкається глибинних цивілізаційних шарів.

С. Хантінгтон усупереч Ф. Фукуямі стверджує, що стратегічна перемога не є цивілізаційною перемогою; західна ідеологія – ліберальна демократія, ринок тощо – стала безальтернативною лише тимчасово, тому що вже скоро у незахідних народів почнуть проступати цивілізаційні особливості. Відмова від ідеології комунізму і зрушення у структурі традиційних держав – розпад одних утворень, поява інших тощо – не призведуть до автоматичного рівняння всього людства на універсальну систему західних цінностей, але, навпаки, зроблять знову актуальними глибші культурні шари, звільнені від поверхневих ідеологічних кліше. *«Найважливіші кордони, що розділяють людство, і пануючі джерела конфліктів визначатимуться культурою, – стверджує С. Хантінгтон. – Нація-держава залишиться головною дійовою особою в міжнародних справах, але найзначущі конфлікти розвертатимуться між націями і групами, що належать до різних цивілізацій. Зіткнення цивілізацій стане домінуючим фактором світової політики. Лінії розлому між цивілізаціями – це і є лінії майбутніх фронтів»².*

Указані висновки, як свідчить новітня історія, стали пророчими та цілком підтвердилися майже через 30 років із початком збройної агресії РФ проти України, яка і перебуває нині на стику двох різних цивілізацій – демократичного і авторитарного світів.

У книзі «Зіткнення цивілізацій», написаній на основі вказаної статті, С. Хантінгтон дає розгорнену характеристику особливостей воєн по лініях розлому. Він відзначає, що *«конфлікти по лініях розлому – національно-релігійні, або міжгромадські, конфлікти між державами або групами держав, що належать до різних цивілізацій. Війни по лініях розлому – конфлікти, які переросли в насильницькі дії. Подібні війни можуть відбуватися між державами, між неурядовими угрупованнями і між державами і неурядовими групами»³.*

На думку С. Хантінгтона, у конфлікти по лінії розлому в межах однієї країни можуть бути залучені групи, які розташовані в геогра-

¹ Хантінгтон С. Столкновение цивилизаций? Полис. 1994. №1. С. 33–48.

² Там само. С. 33.

³ Хантінгтон С. Столкновение цивилизаций / пер. с англ. Т. Велимеева, Ю. Новикова. М. : АСТ, 2003. С. 407, 408.

фічно віддалених районах; у цьому випадку угруповання, яке не контролюється урядом, як правило, бореться за незалежність і на щось менше або готова згодитися, або ні. У конфлікти по лінії розлому в межах однієї країни можуть також бути втягнуті й групи, які географічно перемішані. У цьому випадку тиск на національні системи забезпечення безпеки суттєво зростає, оскільки постійна напруженість відносин час від часу вибухає насильством, як це відбувається з індусами і мусульманами в Кашмірі та з мусульманами і китайцями в Малайзії. Можлива й повномасштабна війна, особливо коли виникають нові держави і встановлюються їх кордони, і тоді народи розділяють силою, вдаючись до надмірної жорстокості.

С. Хантінгтон вважає, що *іноді конфлікти по лініях розломів є боротьбою за контроль над народом*. Однак набагато частіше боротьба йде за володіння територією. Метою щонайменше одного з учасників конфлікту є завоювання території і звільнення її від іншого народу шляхом вигнання або фізичного знищення, або і того й іншого одночасно, що є «етнічною чисткою». Територія, що є об'єктом суперечки, часто розглядається однією або обома сторонами як *надто важливий символ їх історії та ідентичності, як своєрідна священна земля, на яку вони мають непорушне право*.

Наочний приклад зазначеного – спроби рф спотворити древню історію, зокрема, історію Київської Русі, та переписати історію Московії, оголосити на весь світ про відсутність українського народу й держави і запровадити так званий «руський мір» шляхом широкомасштабної війни проти України. Зазначене також підтверджується вчиненими росіянами на українських землях воєнними злочинами, злочином геноциду та злочинами проти людяності.

Потрібно підкреслити, що, незважаючи на значну популярність концепції «зіткнення цивілізацій», у неї є й супротивники. Так, Дж. Куртц заявив у своїй статті «Американський шлях перемоги», що «справжнє зіткнення цивілізацій – не сутичка між Заходом і кимось з інших. Це буде сутичка між Заходом і “Пост-заходом”, що склався в рамках західної цивілізації. Зіткнення вже почалося – в мозку західної цивілізації, серед американських інтелектуалів...»¹. Цю точку зору поділяє і колишній радник президентів Ніксона й Рейгана П. Дж. Б'юкенен у книзі «Смерть Заходу»². У контексті нашої монографії ця думка становить інтерес у тому плані, що вона актуалізує проблему так званого саморуйнування Заходу, яка належним чином позначається на сучасних і перспективних особливостях забезпечення національної безпеки передусім на європейському просторі.

¹ Kurth J. The American Way of Victory. *National Interest*. 2000. Summer. P. 5.

² Б'юкенен П. Дж. Смерть Запада / пер. с англ. А. Башкирова. М. : АСТ, 2003.

З цього приводу можна констатувати, що війна РФ проти України, а також проявлені Українським народом і його Збройними Силами воля до перемоги, витримка і незламність сприяли «пробудженню» країн – членів ЄС і НАТО, переосмисленню та перегляду цілого комплексу проблем подальшого світового розвитку, забезпечення національної та міжнародної безпеки.

Поряд з описаними концепціями бачення майбутнього цивілізації і проблем безпеки в епоху глобалізації існує ще ціла низка таких, що акцентують на інших моментах у розвитку соціуму і виділяють, відповідно, його інші «больові точки». Так, Дж. Аррігі та Дж. Голдстайн як детермінанти майбутніх воєн і конфліктів виділяють проблеми у сфері економічного життя соціуму. Дж. Аррігі вважає, що початок занепаду світових лідерів завдасть удару по світових фондових біржах, призведе до хаосу світову торгівлю, спричинить деградацію виробництва, результатом чого буде посилення міждержавних відносин, загострення конкурентного суперництва, що загрожуватиме *силовим конфліктом між 2030 і 2040 рр.*¹ Дж. Голдстайн пояснює майбутній конфлікт занадто швидким економічним розвитком, який загострює боротьбу за природні й невідновлювані ресурси, за земельні простори. Багаті країни не згодяться на убогіший ресурсний раціон, а бідні знайдуть способи своєї консолідації. І в умовах загального економічного підйому провідні країни зіткнуться між собою приблизно в 2030 р.²

На суперництво в епоху глобалізації через земні простори і невідновлювані ресурси також звертають увагу Дж. Модельські та У. Томпсон³. Протистояння Заходу з рештою світу в умовах зростаючої багатополлярності, на переконання К. Уолта, є можливим джерелом воєн і міждержавних конфліктів на початку третього тисячоліття. Кінцевий конфлікт, як зазначає К. Уолт, вибухне через те, що сучасний міжнародний політичний менеджмент, система міжнародних організацій (починаючи з ООН), третейський арбітраж не адекватні проблемам, що постають перед світом⁴.

Х. Макрей вважає, що дуже загрозовим для безпечного існування як окремих держав, так і світової спільноти в цілому є розповсюдження ядерної зброї. Світ стає все більш небезпечним місцем для життя

¹ Arrighi G. *The Long Twentieth Century: Money, Power, and the Origins of Our Times*. London : Routledge, 1994.

² Goldstein J. *Long Cycles: Prosperity and War in the Modern Age*. New Haven : Yale University Press, 1988.

³ Modelski G., Thompson W. *The Long and Short of Global Politics in the Twenty-first Century: An Evolutionary Approach*. *International Study Review*. Summer 1999. Vol. 1, Issue 2. P. 111.

⁴ Waltz K. N. *The Emerging Structure of International Politics*. *International Security*. Autumn 1993. Vol. 18, No. 2. P. 44–79.

«через неминучість нещасних випадків і можливості ядерної війни»¹. Зокрема, наявність у 30 країнах світу 438 ядерних реакторів, 651 дослідницьких ядерних реакторів, 250 заводів паливного циклу всіх стадій виробництва не можуть коли-небудь не виявити природної здібності людини помилятися. Х. Макрей стверджує, що світ після 2020 р. буде значно небезпечнішим.

Отже, глобалізація економічних, політичних, соціальних, культурних і правових відносин і процесів проявляється не лише в тому, що окремі риси суспільного розвитку набувають планетарних масштабів, а й у тому, що при цьому досягається новий рівень єдності людства. Тобто коли безпека, існування і розвиток кожної країни і кожного народу прямо залежать від безпеки і стану світу в цілому. І, навпаки, забезпечення міжнародної безпеки і конструктивне вирішення глобальних проблем залежить від безпеки, активності дій усіх країн і народів, які входять до світового співтовариства. Концепція міжнародної безпеки передбачає розвиток такої системи міжнародного порядку, яка заснована на визнанні взаємозалежності сучасного світу та є нормативним вираженням пріоритету загальнолюдських цінностей та інтересів над інтересами вузькодержавними і вузьконаціональними, спрямована на гарантування свободи вибору народами шляхів свого соціально-економічного і політичного розвитку, передбачає примат права в політиці². Це підтверджується в Декларації про зміцнення міжнародної безпеки від 16 грудня 1970 р., Концепції всеохоплюючої безпеки, прийнятих Генеральною Асамблеєю ООН в 1986 р. резолюціях («Про створення всеохоплюючої системи міжнародного миру та безпеки», «Всеохоплюючий підхід до зміцнення міжнародного миру та безпеки згідно із Статутом ООН»), у підсумковому документі зустрічі на вищому рівні глав держав та урядів – Гельсінкському документі від 10 липня 1992 р. «Виклик часу та змін».

Глобалізаційні процеси, як справедливо зазначає українська дослідниця З. Д. Чуйко, є одним із факторів, який сприяв формуванню нового уявлення про національну безпеку, відповідно до якого, по-перше, остання є складовим елементом системи вищого рівня (регіональної, міжнародної, глобальної безпеки), що є наслідком інтеграції світового співтовариства у прагненні подолати спільні загрози та виклики. А по-друге, проблеми національної безпеки отримали широке розуміння, що викликано інтернаціоналізацією політичних і правових систем різних країн та пов'язує їх з акцентом на невійсько-

¹ McRae H. *The World in 2020. Power, Culture and Prosperity*. Boston : Harvard Business School Press, 1994. P. 270.

² Делінський О. А. *Європейська система безпеки: міжнародно-правові аспекти становлення і розвитку* : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.11. Харків, 2003. С. 7.

вих аспектах національної безпеки, зокрема питаннях людського розвитку¹.

Глобалізація передбачає всеохоплюючий процес взаємодії та взаємовпливу практично всіх держав світу. Сенс глобалізації становлять різноманітні за своїм походженням, сферами прояву, механізмами і наслідками процеси, що дають змогу розглядати глобалізацію як якісно самостійну, складну систему явищ і відносин, цілісну у своїй системності, але внутрішньо суперечливу, що відповідно виключає однозначне її сприйняття². Можна виокремити низку видимих джерел процесів, які в сукупності утворюють явище глобалізації, зокрема:

– негативні екологічні й інші наслідки господарювання людини на планеті, які досягли в другій половині ХХ століття масштабів, небезпечних не лише близьким вичерпанням невідновних природних ресурсів, а й непередбачуваних за наслідками змін біосфери Землі та життя людини;

– розвиток комунікацій, інфраструктур і відносин, що ведуть до високого ступеня соціальної взаємопов'язаності та взаємозалежності світу;

– вихід на міжнародну арену нових суб'єктів, під якими розуміють суб'єктів світової економіки і політики (транснаціональні корпорації, міжурядові організації), чие поєднання інтересів, здібностей і можливостей вимагає від них і дає змогу діяти глобально в одній або кількох сферах життєдіяльності й на значній території.

Важливе значення для з'ясування сутності глобалізації також мають її основні змістовні наслідки, а саме: *права людини мають основоположне значення, демократія сильніша тиранії, ринок ефективніше командної економіки, відкритість краще самоізоляції*. За своєю суттю вони, безумовно, є позитивними. Однак практика світового розвитку свідчить, що іноді й вони стають засобом маніпуляції та призводять до негативних наслідків.

Глобалізація стимулювала суперечливі тенденції суспільного розвитку. Вона проходить в умовах жорсткої міжнародної конкуренції, яка викликає різноманітні форми співробітництва і суперництва, породжує велику кількість загроз національній безпеці та вимагає від держав використання гнучких координаційних механізмів у цій сфері³.

Американський аналітик Мойзес Найм називає *п'ять викликів глобалізації*, які стають найбільш гострими проблемами сучасного

¹ Чуйко З. Д. Конституційні основи національної безпеки України : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02. Харків, 2008.

² Чуйко З. Д. Процеси глобалізації і проблеми національної безпеки. *Вісник Луганського державного університету внутрішніх справ*. 2007. Вип. 1. С. 41.

³ Правовое обеспечение безопасности Российской Федерации / под ред. В. Г. Вишнякова. М. : Юрид. лит., 2005. С. 58.

суспільства, зокрема: 1) поширення наркотиків; 2) поширення корупції; 3) незаконне використання інтелектуальної власності; 4) поширення нелегальної міграції людей; 5) відмивання грошей. Практично всі вказані виклики глобалізації залишаються актуальними й для України.

До процесів глобалізації втягуються всі держави, попри їх цивілізаційну ідентичність, суверенітет, політичний режим, рівень демократії тощо. Але останнім часом домінуючу роль у світі мають транснаціональні корпорації. Вони дедалі більше нівелюють роль держави у світових процесах, у тому числі в політиці безпеки. Ядро глобальної системи транснаціонального капіталу становить нині 500 найбільших із 40 тис. ТНК, які заглибилися в економіку 150 держав світу і мають більш як 200 тис. філій. Вони контролюють більше половини світового промислового виробництва, 63% зовнішньої торгівлі, до 80% патентів і ліцензій на нову техніку, технології ноу-хау. П'ять найбільших ТНК контролюють більше половини світового виробництва товарів тривалого користування, а також літаків, електронного устаткування, автомобілів. Дві-три компанії контролюють всю міжнародну мережу телекомунікацій¹. Їхні дії можуть визначати ситуацію на світових ринках, динаміку курсів національних валют. Створюючи та скорочуючи робочі місця, вони можуть впливати на соціально-політичну ситуацію. Таким чином, часто вони стають впливовішими, аніж традиційні держави, чиї дедалі слабші можливості віддзеркалюють зростання неспроможності державних інституцій.

Звужуючи сферу діяльності національних урядів, глобальний ринок підриває основи державного суверенітету. Країни, які перебувають у трансформаційному стані, розглядаються як ринки збуту, постачальники сировини, енергоносіїв, а також «інтелекту» й дешевої робочої сили, місце розміщення екологічно шкідливих підприємств і звалища для відходів². При цьому держава втрачає і значення гаранта збереження демократичних засад суспільства. Набирають сили закони вільного ринку, а не національних парламентів. Життєво важливі для всієї країни, усіх її громадян рішення приймаються людьми, котрих ніхто не знає і які не пройшли через публічні процедури демократичних виборів і часто керуються не інтересами більшості, а власними вузькокорпоративними інтересами.

¹ Гаташ В. Світло та тіні глобалізації. *Дзеркало тижня*. 2003. 21–27 черв. № 23.

² Гальчинський А. Глобальні трансформації: уроки для України. *Політика і час*. 2005. № 8 ; Глобалізація і безпека розвитку : монографія / О. Г. Білорус, Д. Г. Лук'яненко, М. О. Гончаренко та ін. ; керівник авт. кол. і наук. ред. О. Г. Білорус. Київ : КНЕУ, 2001 ; Головатий М. Обережно – глобалізація. *Освіта і управління*. 2004. Т. 7, № 2 ; Зварич Р. Національна держава в контексті глобалізації. *Юридична Україна*. 2009. № 2.

Розхитування основ державного суверенітету також пов'язане із загостренням проблеми втручання у внутрішні справи, територіальної цілісності. Всупереч поширеній думці, глобалізація – це не тільки об'єднання, кооперація та відкриті кордони. Зростання інтернаціоналізації та взаємозалежності супроводжується зведенням нових бар'єрів. Справді, поширення ринкових відносин, розширення зон вільної торгівлі, з одного боку, ведуть до зближення і поглиблення інтеграції країн, а з іншого, – заохочують ізоляціоністські та сепаратистські сили, що сприяють відродженню націоналізму й ескалації локальних конфліктів. Гострота цієї проблеми та її сучасне звучання значною мірою визначаються й етнополітичними аспектами. Сфера міжетнічних і міжкультурних взаємодій має величезний потенціал підриву основ державного суверенітету.

Усе це дозволило деяким науковцям дійти висновку, що коли у ХХ столітті спокій у міжнародних відносинах залежав від мирного існування суверенних держав, то в глобалізованому ХХІ – йтиметься про мирне співіснування між етнічними групами всередині однієї й тієї самої держави¹.

Процес глобалізації безпосередньо пов'язаний з процесом розповсюдження *інформаційних технологій, продуктів і послуг* в усьому світі, що несе за собою економічну й культурну інтеграцію. Прибічники цього процесу вбачають у ньому можливість подальшого розвитку глобального *інформаційного суспільства*², а опоненти попереджають про небезпеку глобалізації для національних культурних традицій та поглиблення соціальної нерівності³.

Є всі підстави вважати, що суть глобалізації (нового стану світового розвитку) полягає в досягненні світовою спільнотою високого рівня економічної взаємозалежності на основі: економічної інтеграції та зростаючого переміщення по світу капіталу, товарів, робочої сили; становлення економіки знань і технологічної інтеграції, що зумовлюється світовим науково-технічним прогресом; сучасної інформаційно-комунікаційної революції, пов'язаної із створенням надшвидкісних

¹ Блавацький С. Дилема глобалізації та державного суверенітету. *Дзеркало тижня*. 2002. 2–18 січ. №1.

² Войтович Р. В. Вплив глобалізації на систему державного управління : автореф. дис. ... д-ра наук з держ. упр. : 25.00.02. Київ, 2009 ; Дмитренко М. А. Інноваційний розвиток України в умовах глобалізації й інформаційної революції. Київ : Знання України, 2009 ; Соціальні практики в глобальному вимірі : монографія / Попов Б. В., Нельга О. В., Фадеєв В. Б. та ін. Київ, 2009.

³ Біденко Ю. М. Ідеологічні детермінанти політичного процесу (державний та глобальний виміри) : автореф. дис. ... канд. політ. наук : 23.00.02. Харків, 2009 ; Павлов О. І. Тенденції розвитку цивілізацій у контексті глобалізації. Одеса : Астропринт, 2009 ; Почепцов Г. Глобальні проекти: конструювання майбутнього. Київ : Укр. центр політ. менеджменту, 2009.

транспортних засобів і ультрасучасних засобів зв'язку, розповсюдженням у світі персональних комп'ютерів і мережі Інтернет. Досягнення цього високого рівня економічної взаємозалежності створює ситуацію, при якій жодна з країн світу вже не може самостійно й успішно вирішувати завдання власного соціально-економічного розвитку. Більше того, має місце ситуація певної взаємозалежності частин світової економіки, напряду не пов'язаних між собою (наприклад, обвал на валютних і фондових ринках у Південно-Східній Азії побічно вплинув на дефолт в 1998 р. в росії; проблема з іпотечними кредитами у США негативно вплинула на банківську систему інших розвинених країн Заходу, що надалі призвело до чергової світової фінансово-економічної кризи).

Економічна глобалізація впливає на різноманітні аспекти життя, і передусім – на політичну діяльність. Політичні події в тій або іншій країні часто впливають на політичне положення багатьох країн світу, тобто набувають глобального значення. Політична глобалізація зачіпає всесвітні інтереси і супроводжується введенням у світову практику нових механізмів забезпечення безпеки, таких як *миротворчі операції, міжнародні санкції, антитерористична боротьба*.

Економічна й політична глобалізація породжує ще одну нову тенденцію сучасності – персоніфікацію міжнародних відносин. Вона створює нові джерела світової ініціативи – приватні корпорації, неурядові організації і саме людство з його новими інтересами споживання. Ці інтереси можуть не співпадати або вступати в суперечності з національно-державними інтересами в трактуванні тих політичних сил, що в цей момент перебувають при владі. У результаті формуються нові виклики світовій спільноті, що вимагають створення відповідної політико-правової інфраструктури з тим, аби враховувати інтереси нового кола учасників міжнародної діяльності.

Серед нових явищ, що можуть впливати на формування майбутньої картини світу, вже зараз можна назвати результати глобалізації і сучасної інформаційно-комунікаційної революції¹. Глобалізація, з точки зору виходу соціально-економічної діяльності людини за межі державних кордонів, є наслідком прагнення людини розширювати свободу від часткових обставин навколишнього світу й знаходити технологічну базу у вигляді мережевих інформаційних технологій,

¹ Уткин А. И. Глобализация: процесс и осмысление. М. : Логос, 2001 ; Бауман З. Глобалізація. Наслідки для людини і суспільства / пер. з англ. І. Андрущенко. Київ : ВД «Києво-Могилян. акад.», 2008 ; Павловський В. В. Від глобалізації до реальної гуманізації суспільства : зб. наук. ст. Чернівці : Прут, 2009 ; Яковлев Д. В. Політична взаємодія як комунікативний процес: медіатизація, демократизація, раціоналізація : монографія. Одеса : Астропринт, 2009.

а також досягнень у сфері нової енергетики, генної інженерії і нанотехнологій.

Заснована на досягненнях науково-технічного прогресу можливість встановлювати прямі рівноправні зв'язки всіх з усіма породжує мережевий спосіб ведення справ, що базується на інтернет-технологіях і радикальним чином змінює соціально-економічну сферу. Самі ж інтернет-технології дозволяють економічним відносинам, а також процесу створення нематеріальних благ набути електронної (цифрової) форми існування, особливість якої полягає в мережевому характері її структури, низькій собівартості й у тому, що події в ній відбуваються миттєво.

Кінець ХХ – початок ХХІ століть на тлі глобальних геополітичних трансформацій також відмічаються загостренням і навіть спалахом національного і пов'язаного з ним релігійного фундаменталізму. Це суперечить соціологічній концепції радикальної модернізації, яка склалася у 70–80-х роках ХХ століття¹. Згідно з нею, процес модернізації в західноєвропейській науковій традиції тлумачився як природно-історична необхідність і передбачав «приреченість» будь-якої нації прямувати шляхом прогресу, з неминучою технологічною уніфікацією. Такі погляди представлено в працях з етнокультурної, кроскультурної та політологічної проблематики². Сьогодні ж найпоширенішою точкою зору на модернізацію є визначення її як «особливої форми розвитку, суттю якої є перехід від традиційного суспільства до сучасного»³. А згідно з результатами інших досліджень, сучасна культура характеризується як плюралістична, децентралізована, а-канонічна⁴. Певною стереотипністю відзначались також і дослідження східноєвропейських авторів. Так, в оцінці етнокультурної складової демократичних перетворень у Східній Європі кінця ХХ століття переважала ейфорія з приводу плюралізації закритих раніше суспільств, а піднесення націоналістичних настроїв тлумачилось як спонтанна демократизація суспільств, які відкинули тоталітаризм, лібералізація цінностей тощо⁵.

¹ Droits fondamentaux et spécificités culturelles. Paris : L'Harmattan, 1997.

² Gellner E. Nation et nationalisme. Paris : Payat, 1989 ; Pfall W. The wrath of nations. New York : MIT Press, 1993 ; Staub E. The roots of evil : The origins of genocide and other group violence. London : Cambridge University Press, 1989.

³ Федотова В. Г. Модернізація «другої» Європи / Ін-т філософії РАН. М. : Наука, 1997. С. 33.

⁴ Савицкая Т. Е. Культура ХХІ века: новые мутации на рубеже тысячелетий. *Культура в современном мире: опыт, проблемы, решения*. Вып. 6. М. : РГБ, 1999. С. 3–28.

⁵ Россаде В. Социокультурный и этнокультурный подходы к проблемам преобразования Европы. *Этничность. Национальные движения. Социальный протест* : сб.

Нині спостерігається злам етнокультурної парадигми, проте вектор цієї трансформації ще не визначено. Саму ж етнокультурну трансформацію слід вбачати, на нашу думку, у глобальному контексті суверенізації прав меншин (етнонаціональних, субкультурних, релігійних тощо). Крім того, сучасний етнокультурний ренесанс характеризується підвищеною ідеологічністю. Цей факт відмічається в роботах прибічників новітнього етноплуралізму, зокрема В. Дресслер-Холохана¹. Ґрунтуючись на результатах аналізу етапів розвитку національних рухів у Східній Європі за останні 20 років, французький політолог ставить питання: чому наприкінці ХХ століття етнічний фактор повсюдно політизувався, став інструментом боротьби за владу, козирною картою, на яку зробила ставку посттоталітарна номенклатура («Рух», «Саюдіс», «Національний фронт Азербайджану»)? Остаточний висновок автора такий: «всезагальний рух регіоналізації є складовою формального перетворення світових політичних структур, що пов'язане з ринком. Така політична реорганізація здійснюється насамперед шляхом виокремлення різних культур і визначення кордонів, що дозволяє скасувати колишні політичні структури. Націоналізм виступає як інструмент культури, який повинен відновити пригнічені суспільства, і водночас як явище перехідного періоду, мета якого – здійснити соціальну реорганізацію, щоб досягти більшого добробуту, рівності і свободи»². Звідси, за Дресслер-Холоханом, випливає, що етнічний конфлікт – «приводний ремінь» прогресу, епіфеномен певної стадії цивілізації. Проте трагічний досвід кінця ХХ століття свідчить, що оснований на глобалізації національний екстремізм призводить не до процвітання, а до злиднів, не до політичної стабільності, а до війни як до хронічного явища. Звідси можна припустити, що термінова політизація сучасних національно-визвольних рухів має інше коріння. Отже, поширення масового насильства на етнонаціональному ґрунті слід пов'язувати з актуалізацією проблеми специфікації людської сутності (а саме – в етнонаціональному аспекті).

В останніх дослідженнях соціокультурне буття все більш широко вивчається в аспекті об'єднання космосу природи і космосу культури. Так, зокрема, Георгій Гачов виходить із того, що будь-яка національна цілісність є єдністю місцевої природи (космос), характеру народу (психея), складу мислення (логос)³. Отже, за Г. Гачовим, певна наці-

ст. СПб. : Алетейя, 1995. С. 91–102 ; Летамендія Ф. Построение Европы: региональный, государственный и национальный уровни. Там само. С. 164–177.

¹ Дресслер-Холохан В. Национальные движения, интернационализация протеста, идеология и утопия. Там само. С. 26–50.

² Там само. С. 48.

³ Гачев Г. Национальные образы мира. М. : Academia, 1998. С. 53.

ональна цілісність – Космо-Психо-Логос. Проте неважко помітити, що так звані нормальні прояви національності як природного й культурного феномену співвідносяться з проявом новітнього ідеологізованого націоналізму та використанням екстремістських ідей у політичній практиці, як етноконсолідація та етнодиференціація. Слід також зазначити, що сучасній глобальній етнокультурній ситуації притаманна відмінність двох модусів національного світовідчуття – безпосереднього, «органічного», який покійно несе хрест природно-історичного буття (наприклад, патріархальне українське селянство ХІХ століття), і раціонального (заради тієї або іншої користі), опосередкованого, «штучного» (наскрізь політизованого), потенційно агресивного, такого, що заражає юрбу шаблонними афектами ненависті, запеклості, руйнування. Такий тип свідомості можна охарактеризувати як квазі-національний.

Процеси глобалізації ставлять перед державами й народами нові проблеми і вимагають перш за все від органів державної влади адекватного реагування на них. Такі цінності, як народовладдя, права людини і громадянина, не повинні приноситися в жертву глобалізаційним процесам¹. З огляду на це, усвідомлюючи і досліджуючи процеси глобалізації, необхідно зберегти самобутність, особливо в підходах до забезпечення національної безпеки. В іншому випадку світовому співтовариству, у тому числі й Україні, буде нав'язано одне єдине уявлення, а також, природно, один набір практичних заходів і форм міжнародного співробітництва. Збереження національних особливостей у підходах до вирішення глобальних проблем, очевидно, є обов'язковим.

У контексті забезпечення міжнародної безпеки наймінімальніше, чого ми маємо досягти, – це новий консенсус між союзами, що послабшали, між багатими та бідними народами, які охоплюють взаємна недовіра на фоні провалля між культурами, яке постійно росте. **Суть цього консенсусу є простою: ми всі відповідаємо за безпеку один одного**, а міцність цього консенсусу має перевірятися конкретними справами.

У цілому, закономірно аргументуючи необхідність посилення співпраці між народами й державами на глобальному рівні, зауважимо, що на рівні міжнародного права та Організації Об'єднаних Націй визначено *провідну роль суверенної держави в сучасних умовах глобалізації*.

Водночас активізація міжнародної діяльності, спрямованої на подолання спільних загроз, а також процеси, пов'язані з широмасштаб-

¹ Тодька О. Ю. Народовластие в условиях глобализации : монография / под ред. А. В. Петришина. Харьков : Право, 2005. С. 4.

ною війною РФ проти України, поставили на порядок денний проблему кардинального перегляду на рівні країн – членів ЄС і НАТО та всієї світової спільноти ефективності *системи міжнародної безпеки*. Нині вже розпочато розгляд нової моделі вказаної системи, а також перегляд окремих норм щодо організації діяльності Ради Безпеки та Генеральної Асамблеї ООН.

Україна, яка збройним шляхом відстоює свою незалежність і суверенітет, продовжуючи комплексну інтеграцію до глобальних систем міжнародної взаємодії, повинна, реалізуючи свої потенційні переваги, збалансувати політичні, гуманітарні, соціально-психологічні, макрота мікроекономічні фактори й забезпечити напрями подальшого розвитку держави. Для цього необхідно не лише обрати більш ефективну модель державної політики, а й втілити у практику соціокультурного життя принципово нові, комплексні підходи до забезпечення національної, регіональної та міжнародної безпеки, які в результаті сприятимуть створенню надійного підґрунтя для реалізації європейського вектора розвитку України.

Захист державних інтересів на шляху до європейської спільноти передбачає реалізацію низки програм гуманітарного, економічного та військово-технічного характеру, особливо за умов протидії європейському вектору з боку російської федерації.

Сьогодні ефективність безпекових процесів безпосередньо залежить від того, наскільки швидко буде «розміновано» свідомість щодо вирішення проблеми узгодження національної самоідентифікації з самоідентифікацією європейською, каталізатором чого має бути задоволення всього комплексу інтересів і цінностей громадян України.

Для стабільного державного й суспільного розвитку важливими стають не лише економічна, військова, політична безпека, а й інформаційна, причому роль і значення останньої поряд із військовою в сучасних умовах суттєво зростає. Захист інформаційного простору в усіх його вимірах стає запорукою збереження і розвитку української держави.

Загалом сучасні процеси глобалізації та глобальні виклики й загрози для народів і держав світу актуалізують комплекс нагальних проблем щодо трансформації систем національної, колективної та міжнародної безпеки, подальшого розвитку *міжнародного гуманітарного права, права національної безпеки та військового права*, а також вітчизняного законодавства у сфері національної безпеки й оборони України.

5.2. КОНЦЕПТУАЛЬНІ ЗАСАДИ СТАНОВЛЕННЯ І РОЗВИТКУ ПРАВА НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ ТА ВІЙСЬКОВОГО ПРАВА В УКРАЇНІ

У сучасному світі важливими виявляються всі аспекти забезпечення безпеки життєдіяльності людини, суспільства і держави, що є сутнісною характеристикою національної безпеки як стану захищеності від потенційних і реальних загроз та узгодженої діяльності для досягнення такого соціального стану, де цінності безпеки мають особливе значення.

Звернення до аксіологічних основ національної безпеки¹ засвідчує необхідність визначення правового змісту національної безпеки, її міжнародно-правового виміру, встановлення тісних і невід'ємних зв'язків права національної безпеки та міжнародної безпеки, впливу міжнародного права, міжнародного гуманітарного права й права міжнародної безпеки на формування права національної безпеки.

Міжнародно-правова система містить основні принципи, викладені в міжнародних актах, які наближують усі держави до вимог права з тим, щоб унеможливити застосування сили й агресії, запобігти збройним конфліктам і порушенням прав людини. Світовий правопорядок і система міжнародної безпеки внаслідок постійної нестабільності світу нині опинилися під загрозою руйнування. Складними є пошуки вирішення багатьох міжнародних і національних проблем, що полягають у збройних конфліктах, масових порушеннях прав і свобод людини. У цих процесах гарантії стабільності та стійкості держави виявляються саме в праві, у міжнародній та національній безпеці, які є по суті неподільними й утворюють соціальну основу права національної безпеки.

Важливим аспектом у розумінні права національної безпеки розглядається багатогранність його дії у стратегічних комунікаціях², де держава поєднує зусилля з іншими соціальними суб'єктами стосовно досягнення визначених стратегічних цілей та вирішення важливих для людини й суспільства безпекових завдань. Стратегічні комунікації стають успішними, досягають мети не лише за рахунок узгодження цілей і завдань усіма учасниками таких комунікацій, а й за рахунок легітимності дій, насамперед сектору безпеки і оборони держави, які мають відповідати нормативам і принципам права національної безпеки.

¹ Національна безпека: світоглядні та теоретико-методологічні засади : монографія / за заг. ред. О. П. Дзьобаня. Харків : Право, 2021. С. 248–394.

² Пилипчук В. Г. Теоретико-правові засади розвитку системи стратегічних комунікацій сектору безпеки і оборони. *Вісник Національної академії правових наук України*. 2019. №3. С. 28–42.

Водночас залишаються актуальними прикладні питання правового забезпечення сектору безпеки і оборони¹, визначення статусної природи сил безпеки і сил оборони та системного правового впливу на реалізацію ними повноважень щодо забезпечення національної безпеки, утвердження принципу верховенства права² в нормативній, інституційній складових та у функціональному призначенні сектору безпеки і оборони.

Право національної безпеки демонструє свої особливості в системі національного права й виявляє загальні закономірності, маючи ознаки самостійної галузі права, що підтверджується відповідним правовим режимом³. Іншою актуальною і не менш важливою проблемою, яку вирішує власними засобами та ресурсами право національної безпеки України, є забезпечення безпечних умов життєдіяльності людини, реалізації права людини на безпеку як абсолютного права й водночас суб'єктивного права в конкретних правовідносинах у сфері національної безпеки. Проблема суб'єктності людини в праві національної безпеки має загальне значення для юридичної науки, розкриває правову природу людини у відносинах із державою та громадянським суспільством.

У контексті становлення і розвитку права національної безпеки актуальними постають питання щодо:

- висвітлення теоретичних основ права національної безпеки як системи знань про закономірності й особливості цієї галузі права;
- пошуку шляхів вирішення прикладних проблем застосування права національної безпеки і його дії в умовах забезпечення національної, регіональної та міжнародної безпеки⁴;
- розгляду актуальних питань організації наукових досліджень у галузі права національної безпеки, формування відповідної наукової спеціальності та навчальної дисципліни з підготовки фахівців для суб'єктів сектору безпеки і оборони⁵;
- забезпечення ефективності законодавчого регулювання діяльності суб'єктів сектору безпеки і оборони в контексті європейської та євроатлантичної інтеграції України.

¹ Антонов В. О. Конституційно-правові засади національної безпеки України : монографія / наук. ред. Ю. С. Шемшученко. Київ : Талком, 2017. С. 480–534.

² Waldron J. The Rule of Law. *The Stanford Encyclopedia of Philosophy* / E. N. Zalta (Ed.). 2020. URL: <https://plato.stanford.edu/archives/sum2020/entries/rule-of-law/> (дата звернення: 25.04.2021).

³ Bohutskyi P. The National Security Law in the System of National Law: The Problem of Conceptualization. *European political and law discourse*. 2020. Vol. 7, Issue 3. P. 59–65.

⁴ National security law: principles and policy / G. Corn, J. Gurule, E. T. Jensen, P. Margulies. 2nd ed. New York : Wolker Kluwer, 2019. 517 p.

⁵ Пилипчук В. Г., Доронін І. М. Право національної безпеки та військове право: теоретичні та прикладні засади становлення і розвитку в Україні. *Інформація і право*. 2018. № 2. С. 62–68.

Як свідчать результати аналізу, правова наука містить численні розробки, які стосуються: *національної безпеки* (В. Бачинін, В. Белєвцева, В. Горбулін, О. Данильян, О. Дзьобань, І. Корж, С. Максимов, В. Пилипчук, І. Тихоненко та ін.); *забезпечення національної безпеки засобами і ресурсами різних галузей права* (В. Антонов, О. Баранов, В. Батиргарєєва, К. Беляков, В. Борисов, М. Беланюк, Т. Вронська, О. Довгань, О. Золотар, М. Карчевський, Д. Михайленко, В. Настюк, Н. Савінова, М. Стрельбицький, Є. Стрельцов, Н. Ткачук, Т. Ткачук, О. Фармагей, П. Фріс, О. Чуваков, В. Яценко та ін.); *загальнотеоретичних проблем у контексті національної безпеки* (П. Вестерман, А. Громицаріс, С. Головатий, Р. Дворкін, Л. Дюгі, Р. Єринг, Л. Заморська, М. Козюбра, А. Крижановський, Л. Луць, В. Нерсєсянц, Ю. Оборотов, Н. Оніщенко, Р. Паунд, О. Петришин, С. Погребняк, А. Поляков, П. Рабінович, О. Руднева, Б. Таманага, В. Тихий, С. Ударцев, К. Федделер, Г. Харт, В. Четвернін, Ю. Шемшученко, П. Шлаг, О. Ющик, О. Ярмиш та ін.); *спеціально-юридичних проблем права національної безпеки* (С. Дайкус, І. Доронін, С. Кудінов, Д. Мур, Г. Новицький, Ю. Найдьон, В. Пилипчук, В. Райгородський, Є. Скулиш, С. Чапчіков та ін.).

Проте стан дослідження права національної безпеки свідчить про необхідність подальшого теоретичного узагальнення наявних наукових розробок, визначення галузевих ознак права національної безпеки України, його змістовної характеристики й особливостей дії в сучасних умовах. Такі теоретичні узагальнення, маючи значний науковий потенціал, здійснюються загальнотеоретичною юриспруденцією, а також у межах спеціалізації правової науки, окремої наукової галузі, якою є право національної безпеки.

Отже, теоретичні основи права національної безпеки визначають певний напрям розвитку сучасної правової науки – від розуміння доктринальних особливостей права національної безпеки до формування системи галузевих знань і принципів, визначення особливостей дії в умовах глобалізованого світу, що має прикладне значення для забезпечення національної безпеки.

Доктрина права національної безпеки України проходить досить складний шлях становлення і розвитку в умовах формування парадигм сучасного права й держави з урахуванням здобутків філософських, історичних, соціологічних, політичних, психологічних, технічних та інших галузей науки і полягає в науковому освоєнні всієї складної палітри теоретичних і прикладних аспектів цієї комплексної для юриспруденції проблеми галузевими юридичними науками, що дозволяє вийти на концептуальний рівень її вирішення¹.

Становлення доктрини права національної безпеки відбувається в умовах нормативно-правового й інституційного визначення діяль-

¹ Богущкий П. П. Концептуальні засади права національної безпеки України : монографія. Київ ; Одеса : Фенікс, 2020. С. 11–29.

ності щодо забезпечення національної безпеки та захисту національних інтересів.

Правова наука на основі світоглядного розуміння національної безпеки та її сутнісно-змістової характеристики зосереджується на опрацюванні необхідних для практики забезпечення національної безпеки напрямках досліджень, які стосуються конституційно-правової природи національної безпеки¹, адміністрування у сфері національної безпеки², кримінально-правових проблем забезпечення національної безпеки³, особливостей забезпечення національної безпеки в інформаційній сфері⁴ та інших сферах національної безпеки, у тому числі воєнної безпеки⁵.

Концептуалізація права національної безпеки України⁶ полягає в усвідомленні емпіричної основи національної безпеки з подальшим її онтологічним осмисленням у правовому вимірі на підставі відповідних методологічних засад з метою формування відповідної концепції. Емпіричною основою права національної безпеки є сукупність усіх чинників, що забезпечують безпеку людини, суспільства і держави, зокрема: суспільні відносини, соціальні комунікації у сфері національної безпеки, конституційні положення і норми законодавства щодо правового статусу суб'єктів сектору безпеки і оборони та організації діяльності у сфері національної безпеки, міжнародні відносини в системі міжнародної безпеки. Формування права національної безпеки зорієнтовано на застосування певної моделі національної безпеки з урахуванням особливостей національної правової системи, а також економічних, політичних, культурних, військових, інформаційних, техногенних та інших характеристик суспільства. При цьому заслуговує на увагу модель національної безпеки та права національної безпеки США⁷, з використанням відповідних стандартів країн – членів ЄС і НАТО.

Концепція права національної безпеки України також ґрунтується на культурі безпеки, яка в правовому сенсі розглядається як правова

¹ Антонов В. О. Конституційно-правові засади національної безпеки України : монографія / наук. ред. Ю. С. Шемшученко. Київ : Талком, 2017. 576 с.

² Shapoval R. V., Nastyuk V. Ya. International Expertise in Administrative Legal Support of National Security in Ukraine. *Indian Journal of Science and Technology*. September 2016. Vol. 9, Issue 36. P. 1–9.

³ Чуваков О. А. Злочини проти основ національної безпеки України: проблеми кримінально-правової теорії і практики : монографія. Одеса : Фенікс, 2017. 362 с.

⁴ Довгань О. Д. Забезпечення інформаційної безпеки в контексті глобалізації: теоретико-правові та організаційні аспекти. Київ, 2015. 386 с.

⁵ Правові основи воєнної безпеки України : монографія / Є. Л. Стрельцов, С. Т. Полторац, Ю. В. Аллеров, О. В. Кривенко, П. П. Богущький ; відп. ред. Є. Л. Стрельцов. Львів : НАСВ, 2016. 188 с.

⁶ Bohutskyi P. The National Security Law in the System of National Law: The Problem of Conceptualization. *European political and law discourse*. 2020. Vol. 7, Issue 3. P. 59–65.

⁷ Dycus S. *National Security Law*. Aspen Publishers, 2016. 1350 p.

стратегічна культура, що є основою для правового стратегічного мислення, зокрема усвідомлення сутнісних характеристик національної безпеки, її призначення та прийняття відповідних управлінських рішень¹. Правова стратегічна культура й правове стратегічне мислення характеризуються як компетентні та професійні, що мають відповідати вимогам діяльності у сфері національної безпеки.

Водночас право національної безпеки консолідує діяльність держави, громадянського суспільства і громадян щодо забезпечення національної безпеки та діє в усіх напрямках, що стосуються забезпечення національної безпеки. Проте найбільш важливими для його предметної сфери є безпечні умови життєдіяльності людини, суверенітет, територіальна цілісність і конституційний лад держави².

Процес формування права національної безпеки в Україні зазнає впливу міжнародно-правової системи і права міжнародної безпеки. Основні принципи міжнародного права – незастосування сили або загрози силою; мирного вирішення міжнародних спорів; невтручання; співробітництва; рівноправ'я та самовизначення народів; суверенної рівності держав; добросовісного виконання зобов'язань за міжнародним правом; територіальної цілісності; поваги прав людини; непорушності кордонів, – визначають принципи національної безпеки і здійснюють організаційний вплив на право національної безпеки. В умовах кризи системи міжнародної безпеки право національної безпеки знаходить свій розвиток в узгодженні нормативно-правових положень та інституційної діяльності з міжнародним правом³, підтверджує власну соціальну цінність як регулятора суспільних відносин, стратегічних комунікацій щодо захисту національних інтересів за умов виконання міжнародних зобов'язань держави, забезпечення захисту прав людини й основоположних свобод.

Право національної безпеки утворює правовий зміст і правову форму національної безпеки й утворює цілісність національної безпеки в усіх її різновидах, задає правову нормативність, загальнообов'язковість соціальних вимог і положень із питань національної безпеки, визначає та забезпечує захист національних інтересів. Право національної безпеки виявляє найбільш стійкий змістовний зв'язок із правовим порядком⁴, який сутнісно поєднується зі станом національної безпеки. Відтак право національної безпеки є залежним від правового порядку й впливає на правовий порядок унаслідок формування правової інфраструктури і правового забезпечення захисту національних інтересів.

¹ Chandra S., Bhonsle R. K. National Security: concept, measurement and management. *Strategic analysis*. 2015. Vol. 39, Issue 4. P. 337–359.

² Moore J. N. National Security Law & Policy. Carolina Academic Press, 2015. 1608 p.

³ Scheppele K. L. The International Standardization of National Security Law. *Journal of National Security Law & Policy*. 2010. Vol. 4. P. 437–453.

⁴ Крижанівський А. Ф. Правовий порядок в Україні: витоки, концептуальні засади, інфраструктура : монографія. Одеса : Фенікс, 2009. 504 с.

Концепт права національної безпеки України має свою аксіологічну основу, яка містить значну кількість найважливіших для суспільства й людини інтересів і цінностей, досягнення яких виводить соціальне існування на рівень, доступний для задоволення індивідуальних і групових потреб, зумовлених необхідністю сталого розвитку. Аксіологія національної безпеки¹ виглядає багатогранною, переходить від однієї якості існування людини й суспільства до іншої, поєднує цінності духовного і матеріального походження, розкривається в напрямі від індивідуальних характеристик до загальних, демонструючи присутність у центрі ціннісної реальності людини та її потреб.

Правовий режим права національної безпеки виявляє особливі характеристики, містить предмет (суспільні відносини й соціальні комунікації між суб'єктами у сфері національної безпеки), метод, яким є сукупність імперативних засобів і способів правового впливу (правового регулювання) на певні суспільні відносини й соціальні комунікації, а також мету – забезпечення національної безпеки, яка конкретизується залежно від сфери та безпечних умов життєдіяльності людини, суспільства й держави².

Правовий режим національної безпеки характеризується досить жорсткими правилами упорядкування суспільних відносин, що забезпечує імперативний метод правового регулювання. Такий правовий режим може набувати спеціальних ознак надзвичайного режиму або режиму воєнного стану, що, зокрема, характеризує його виключну публічно-правову природу, зосереджену на охороні загальнозначущих інтересів.

На основі предмета й мети правового регулювання (правового впливу) право національної безпеки консолідує відповідні нормативно-правові приписи конституційного права, адміністративного, кримінального, інформаційного, екологічного й інших суміжних у правовому забезпеченні національної безпеки галузей права, досягаючи того рівня системності, який дозволяє ефективно та успішно забезпечувати дію права у сфері національної безпеки.

Витоки права національної безпеки містяться в конституційному праві, а найбільш стійкими є зв'язки права національної безпеки з військовим правом, де спільність об'єктів і суб'єктів, єдність правового режиму щодо забезпечення воєнної безпеки, захисту суверенітету і територіальної цілісності змушують поєднувати наукові розробки й правозастосовну практику³.

¹ Національна безпека: світоглядні та теоретико-методологічні засади : монографія / за заг. ред. О. П. Дзьобаня. Харків : Право, 2021. С. 250–304.

² Богущкий П. П. Концептуальні засади права національної безпеки України : монографія. Київ ; Одеса : Фенікс, 2020. С. 93, 94.

³ Пилипчук В. Г., Доронін І. М. Право національної безпеки та військове право: теоретичні та прикладні засади становлення і розвитку в Україні. *Інформація і право*. 2018. №2. С. 62–68.

Визначення місця в системі права й розкриття особливостей права національної безпеки стає можливим на основі ціннісно-нормативного праворозуміння¹, завдяки якому виявляється очевидним, що держава є залежною від права й забезпечує його дію із застосуванням відповідних механізмів, легітимність яких отримує в праві як у ціннісно-нормативній системі.

Своєю чергою правова нормативність демонструє загальнообов'язковість приписів права, забезпечених можливістю легітимного примусу, що дає підстави для чинності або ж дійсності права. Важливими для обґрунтування концепції права національної безпеки є соціологічний² і потребовий³ підходи до розуміння права, а також комунікативна теорія права⁴.

Право національної безпеки має чіткі ознаки нелінійної системи⁵, що виявляється у його взаємодії із суміжними галузями національної системи права й міжнародним правом. Становлення права національної безпеки в системі національного права відбувається внаслідок лінійного та нелінійного процесів, де основні нормативи не мають задалегідь запрограмованих форми і змісту й констатуються, виходячи із загальної необхідності утворення норм права в конкретних соціальних комунікаціях. Натомість соціальні й морально-етичні, ціннісні нормативи проходять рефлексію в поєднаній взаємодії соціальних суб'єктів, коли свідомість сприймає та відображає вказані нормативи саме як норми права і загальнообов'язкові правила поведінки⁶.

Поняття права національної безпеки України ґрунтується на загальних характеристиках права як суспільного явища⁷, що розкривають його соціальні, ціннісно-нормативні, потребові, комунікативні й інші ознаки, і водночас орієнтує на особливості предметної безпекової сфери. Право національної безпеки є галуззю права, ціннісно-нормативною системою загальноновизнаних і публічно визначених у національній правовій системі статусів, правил поведінки та комунікацій,

¹ Оборотов Ю. М. Праворозуміння як аксіоматичне начало (постулат) права. *Право України*. 2010. № 4. С. 49–55.

² Петришин О. Соціально-юридична природа права. *Право України*. 2012. № 1–2. С. 15–29.

³ Рабінович П. Явища права: потребова інтерпретація. *Право України*. 2019. № 6. С. 175–184.

⁴ Парфёнов А. А. О правовой коммуникативной компетенции. *Право и политика*. 2019. № 2. С.1–13.

⁵ Богущький П. П. Нелінійна раціональність системи права. *Право України*. 2018. № 6. С. 182–195.

⁶ Богущький П. П. Методологічні засади пізнання права національної безпеки України. *Вісник Національної академії правових наук України*. 2019. №3. С. 106–120.

⁷ Simmonds N. E. On the Centrality of Jurisprudence. *The American Journal of Jurisprudence*. 2019. Vol. 64, No. 1. P. 1–18.

спрямованих на забезпечення безпечних умов життєдіяльності людини, суспільства й держави.

Суб'єкти права національної безпеки України, якими є держава, суспільство й людина, соціально індивідуалізовані та конкретизовані відповідно до особливостей комунікацій у сфері національної безпеки. Право національної безпеки визнає людину як найбільш важливого суб'єкта права¹, суб'єктність якого обґрунтовується правовою природою і безпосередньо залежить від можливостей забезпечення національної безпеки. З огляду на це найголовніше право людського буття – право на життя – фактично проголошує основну ідею національної безпеки в її антропологічному значенні.

Право національної безпеки України має власні об'єкти – певні матеріальні та нематеріальні блага, якими є національні інтереси, надбання, потреби й цінності людини, суспільства і держави у сфері національної безпеки, – від державної та воєнної до економічної, інформаційної, техногенної безпеки тощо. У праві національної безпеки національні інтереси² набувають загальної значущості для суспільства, індивідуальних і колективних суб'єктів, оскільки зорієнтовані на право, захищаються правом або забезпечуються правом і є публічними, охоронюваними законом інтересами.

Єдність об'єктів права національної безпеки засновується на загальній меті, якою є національна безпека. Конкретизація об'єктів у певних видах національної безпеки є підтвердженням цілісності, що зумовлює цілісність права національної безпеки. Об'єкти права національної безпеки утворюють відповідні системні множинності національних інтересів – життєво важливих інтересів людини, суспільства і держави, реалізація яких забезпечує безпечні умови життєдіяльності та добробут громадян, суверенне існування держави і суспільства, демократичний розвиток державної організації суспільства.

Основними об'єктами права національної безпеки є життя людини в соціальному просторі, її фізичне існування та добробут. За цих обставин людиноцентризм права знаходить своє підтвердження і розкривається в праві національної безпеки. Інші важливі національні інтереси, зокрема суверенітет і територіальна цілісність держави, стосуються просторових умов життєдіяльності людини й суспільства.

Право національної безпеки України як самостійна галузь права засновується на відповідних принципах. Під принципами права на-

¹ Lauterpacht H. *The Law of Nations, the Law of Nature and the Rights of Man. Transactions of the Grotius Society*. Vol. 29 : Problems of Peace and War, Papers Read before the Society in the Year 1943. British Institute of International and Comparative Law et al., 1962. P. 1–3.

² Chong-Han Wu Ch. *Understanding the Structures and Contents of National Interests: An Analysis of Structural Equation Modeling. The Korean Journal of International Studies*. December 2017. Vol. 15, No. 3. P. 391–420.

ціональної безпеки розглядаються засадничі, вихідні ідеї та положення, що визначають сутність і зміст впливу права на забезпечення національної безпеки. До *основних принципів права національної безпеки* слід віднести: верховенство права; законність; охорону й гарантування прав і свобод людини відповідно до вимог Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод і практики Європейського суду з прав людини; пріоритетність охорони загальнозначущих для суспільства й держави національних інтересів; відповідність галузевих норм і приписів вимогам міжнародного права та міжнародних договорів, учасником яких є держава. Функції права національної безпеки України конкретизують функції національного права¹ у його взаємодії з міжнародним правом у сфері національної безпеки й охоплюють усі напрями забезпечення національної безпеки та захисту національних інтересів. Відтак *основними функціями права національної безпеки* є регулятивна, охоронна, інформаційна, превентивна, прогностична, а також функція правового забезпечення національної безпеки. З урахуванням наукових поглядів щодо прагматичного характеру парадигми функцій права та їх актуальності для впливу на суспільні відносини не виключається виокремлення інших функцій права національної безпеки².

Особливе значення в сучасних умовах має функція правового забезпечення національної безпеки. Водночас актуальним для національної правової системи залишається формування правової безпеки, що має здійснюватися через задіяння правового режиму, що містить ресурси, способи й засоби впливу на основі верховенства права на всі складові національної правової системи з метою забезпечення їх відповідності національній культурі, традиціям, національній ідентичності, національним потребам, надбанням та інтересам.

Право національної безпеки як нелінійна система у своїй структурі відображає зміст цієї галузі права. Структура права національної безпеки формується внаслідок конкретизації правового режиму, де визначальними є предмет – суспільні відносини й соціальні комунікації у сфері національної безпеки, а також конкретизована мета правового впливу на такі суспільні відносини та соціальні комунікації.

За таких обставин структурування права національної безпеки відображає його спеціалізацію та відбувається в горизонтальному поєднанні, у взаємодії інституційних нормативно-правових спільностей, зорієнтованих на статичні галузеві характеристики – системні групи норм права, а також на його динамічні ознаки – утворені внаслідок

¹ Burchardt D. The Functions of Law and their Challenges: The Differentiated Functionality of International Law. *German Law Journal*. 2019. Vol. 20, Issue 4. P. 409–429.

² Богуцький П. П. Концептуальні засади права національної безпеки України : монографія. Київ ; Одеса : Фенікс, 2020. С. 79–92.

дії таких груп норм права статуси і правові комунікації¹. Структура права національної безпеки України є певною мережею нормативно-правових, інституційних утворень, зорієнтованих за горизонталлю в національній системі права, взаємозалежних і поєднаних функціональними зв'язками щодо правового забезпечення відповідного виду національної безпеки, у тому числі з міжнародним правом.

Право національної безпеки об'єднує такі (але не виключно) міжгалузеві системні утворення: право інформаційної безпеки, право воєнної безпеки, право державної безпеки, право економічної безпеки, право екологічної і техногенної безпеки тощо. Структура права національної безпеки є динамічною, а взаємодія внутрішньогалузевих утворень піддається постійним змінам відповідно до особливостей, статусної основи та соціальних комунікацій права національної безпеки.

Право національної безпеки України також виявляє свої сутнісно-змістові особливості в системі стратегічних комунікацій², які мають особливе значення у сфері національної безпеки й оборони в контексті євроатлантичної інтеграції України. Стратегічні комунікації забезпечують співпрацю державних інститутів, суспільства й громадян у вирішенні безпекових питань і мають відповідний правовий зміст. Врід важливого значення стратегічні комунікації нині набувають на деокупованих територіях України. Передусім це стосується ролі стратегічних комунікацій в організації взаємодії військових формувань, органів поліції та безпеки з місцевим населенням і органами влади на вказаних територіях. Крім цього, застосування права національної безпеки у розв'язанні соціальних конфліктів дозволяє узгодити та синхронізувати дії суб'єктів сектору безпеки і оборони, зокрема, у спосіб легального й необхідного для захисту безпеки примусу в інтересах досягнення загального компромісу.

Правові стратегічні комунікації у сфері національної безпеки здійснюються з урахуванням національних інтересів, а право національної безпеки узгоджує інтереси індивідів і окремих соціальних утворень із національними інтересами. Саме тому право національної безпеки ефективно впливає на приведення групових інтересів у відповідність до національних інтересів, а в разі соціально визнаної та нормативно підкріпленої необхідності розвитку корпоративних інтересів право національної безпеки приводить їх до рівня, що забезпечує національну безпеку.

При цьому право національної безпеки України передусім забезпечує суб'єктність людини у сфері національної безпеки й утворює

¹ Богуцький П. П. Концептуальні засади права національної безпеки України : монографія. Київ ; Одеса : Фенікс, 2020. С. 333, 334.

² Holtzhausen D. R., Zerfass A. Strategic communication: Opportunities and challenges of the research area. *The Routledge handbook of strategic communication*. Routledge, 2015. P. 3–17.

правовий бар'єр для реалізації можливих загроз її життєдіяльності¹. Суб'єктивні права, свободи, законні інтереси та юридичні обов'язки як неодмінні ознаки суб'єктності людини в такому разі перебувають у безпосередній залежності від вирішення безпекових питань і водночас визначаються рівнем безпеки життєдіяльності людини та станом захищеності національних інтересів.

Серед основних прав людини в контексті забезпечення правом національної безпеки її суб'єктності є *право на безпеку*², яке має ознаки абсолютного права й водночас є суб'єктивним правом у конкретних правовідносинах у сфері національної безпеки. Право на безпеку в концепції суб'єктності людини має аксіоматичне значення як вихідна формула людиноцентризму правової реальності. Водночас право людини на безпеку утворює відповідний інститут права національної безпеки.

Нормативно-ціннісні приписи права національної безпеки реалізуються в соціальній практиці державою і суспільством як діяльнісними суб'єктами права національної безпеки. Суб'єктність держави в правових відносинах і стратегічних комунікаціях закріплюється в нормах конституції та конкретизується в законодавстві, що визначає завдання, функції та повноваження інститутів держави у сфері забезпечення національної безпеки. Такі інститути утворюють сектор безпеки і оборони держави, мають визначений законом правовий статус і діють відповідно до нього в межах своєї компетенції. Суб'єктність суспільства в правових відносинах і стратегічних комунікаціях у сфері національної безпеки реалізується через певні інститути громадянського суспільства. Ці інститути відповідно до законодавства і своїх статутних положень здійснюють демократичний цивільний контроль над сектором безпеки і оборони, можуть брати участь у стратегічних комунікаціях, проводити аналітичну, прогностичну й іншу діяльність для вирішення системних проблем національної безпеки.

У сучасних умовах глобалізації право національної безпеки також стає основою правової безпеки суспільства й держави, що полягає в упровадженні верховенства права в національній правовій системі та розвитку правової держави. За цих обставин призначення права національної безпеки актуалізується в напрямі забезпечення правової безпеки, тобто захищеності національної правової системи від негативних чинників нормативно-правового та інституційного походження, які об'єктивно супроводжують глобальні зміни світового порядку. При цьому право національної безпеки набуває якісно нових ознак, утворюючи систему правового забезпечення національної безпеки. У цій

¹ Bohutsky P. Human Subjectivity in National Security Law. *European political and law discourse*. 2020. Vol. 7, Issue 2. P. 89–97.

² Lazarus L. The Right to Security. *The Philosophical Foundations of Human Rights* / ed. by R. Cruft, S. Matthew Liao, V. Renzo. Oxford University Press, 2014. P. 423–441.

системі під дією права національної безпеки формуються нормативно-правова, інституційна й організаційна компоненти¹.

Нормативно-правову основу системи правового забезпечення національної безпеки становлять відповідні конституційні норми, національне законодавство й норми міжнародного права. Її інституційна складова передбачає діяльність спеціальних служб і правоохоронних органів, органів прокуратури і правосуддя та інших суб'єктів сектору безпеки і оборони. Для організаційної складової системи правового забезпечення національної безпеки актуальними є розвиток системи підготовки фахівців для суб'єктів сектору безпеки і оборони, формування компетентної правової культури² та свідомого ставлення громадян до національної безпеки як до життєво важливої основи існування суспільства і держави.

З цього приводу слід зауважити, що протягом останніх років значного поширення набуло поняття «гібридна війна»³, що вийшло за межі розв'язаної РФ війни проти України, а низка держав світу фактично стали учасниками цього протистояння з використанням інформаційної, економічної, енергетичної, воєнної та інших складових.

Однією з передумов зазначеного, за оцінками низки експертів і вчених, було створення так званого «поясу безпеки РФ» («керованих зон конфліктів») на території колишніх союзних республік, які стали на шлях розбудови суверенних держав. Зокрема, ще з кінця ХХ століття за безпосередньою участю чи за підтримки РФ розпочалися тривалі військово-політичні конфлікти на території Азербайджану, Вірменії, Грузії, Молдови, Таджикистану, а нині – в Україні. Також спостерігалися спроби втручання РФ у внутрішні справи країн Балтії, які змогли убезпечити свої народи завдяки набуттю членства в ЄС і НАТО. У контексті зазначеного заслуговують на увагу розроблені фахівцями Національного інституту стратегічних досліджень можливі сценарії розвитку подій на пострадянському просторі, зокрема:

1) «*сценарій хаосу*» – виникнення суцільної зони конфліктів на пострадянському просторі;

2) «*імперський сценарій*» – створення регіональної пострадянської імперії з можливим повторенням відомих негативних історичних наслідків;

3) «*сценарій розколу*» – виникнення на пострадянському просторі східноєвропейського демократичного та євразійського імперського сегментів.

¹ Богуцький П. П. Концептуальні засади права національної безпеки України : монографія. Київ ; Одеса : Фенікс, 2020. 376 с.

² Yitzhak K. A theory of strategic culture. *Comparative Strategy*. 1991. Vol. 10, Issue 1. P. 3–23.

³ Tad A., Schnauffer I. I. Redefining Hybrid Warfare: Russia's Non-linear War against the West. *Journal of Strategic Security*. Spring 2017. Vol. 10, No. 1. P. 17–31.

Як свідчить аналіз, активні спроби рф щодо реалізації другого сценарію розпочалися ще 20–25 років тому. Однак події останніх 10–15 років свідчать про стійку тенденцію до розбудови східноєвропейського демократичного простору, який внаслідок «гібридного» та збройного протистояння може поширитися на весь пострадянський простір. Цьому може сприяти і фактичне об'єднання країн – членів Європейського Союзу, НАТО й інших держав світу щодо спільного визнання рф як країни-агресора, грубих порушень нею базових принципів міжнародної безпеки та норм міжнародного права, а також скоєння, у тому числі російським керівництвом, воєнних злочинів, злочину геноциду й злочинів проти людяності.

Щодо концептуальних основ розвитку права національної безпеки та військового права також варто звернути увагу на визначені законодавством *сфери забезпечення національної безпеки*. Зокрема, на спроби впровадження (у 2003 та 2018 рр.) двох різних моделей забезпечення національної безпеки та на їх відповідність Конституції України.

Згідно з положеннями Закону України «Про основи національної безпеки» (2003 р.), який втратив чинність у 2018 р., до основних сфер забезпечення національної безпеки було віднесено: 1) *зовнішньота внутрішньополітичну сфери*; 2) *сферу державної безпеки*; 3) *сферу оборони та сферу безпеки державного кордону*; 4) *економічну сферу*; 5) *науково-технологічну сферу*; 6) *екологічну сферу*; 7) *соціальну й гуманітарну сфери*; 8) *інформаційну сферу*.

З прийняттям у 2018 р. Закону України «Про національну безпеку України» розпочався процес розбудови нової моделі сектору безпеки і оборони України, яка включає такі *основні складові*: 1) *систему управління і демократичного контролю*; 2) *сили безпеки*; 3) *сили оборони*; 4) *оборонно-промисловий комплекс*. При цьому в указаному законі лише опосередковано йдеться про забезпечення інформаційної безпеки (при визначенні функцій Служби безпеки України), а питання забезпечення безпеки в економічній та інших сферах взагалі не розглядаються.

У порядку порівняння зауважимо, що згідно зі ст. 17 Конституції України передбачено такі сфери забезпечення національної безпеки: 1) *захист суверенітету і територіальної цілісності України*; 2) *забезпечення економічної безпеки*; 3) *забезпечення інформаційної безпеки*; 4) *оборона України (забезпечення воєнної безпеки)*; 5) *забезпечення державної безпеки*; 6) *захист державного кордону*.

Зазначене дає підстави констатувати про наявність *більш широкого та звуженого підходів* до визначення сфер забезпечення національної безпеки. Також слід зауважити, що *запроваджена законом у 2018 р. модель забезпечення національної безпеки та її основних складових (сили безпеки, сили оборони, оборонно-промисловий комплекс, система управління і демократичного контролю) була визначена передусім*

у контексті євроатлантичної інтеграції України та відповідних стандартів країн – членів НАТО. Крім цього, указана модель (окрім забезпечення економічної безпеки) більшою мірою відповідає нормам ст. 17 Конституції України.

З урахуванням зазначеного, наявних наукових здобутків і пропозицій, наданих ученими секції права національної безпеки та військового права НАПрН України, Державної наукової установи «Інститут інформації, безпеки і права Національної академії правових наук України» та Військового інституту Київського національного університету імені Тараса Шевченка, було підготовлено й наказом Міністерства освіти і науки України від 28 грудня 2018 р. № 1477 затверджено перелік предметних напрямів досліджень в межах спеціальності 081 «Право», яким запроваджено **новий напрям – «право національної безпеки; військове право»**¹. У 2019 р. розпочато запровадження освітніх спеціалізацій «право національної безпеки» та «військове право» в закладах вищої освіти.

Формула спеціалізації «право національної безпеки; військове право» згідно з цим наказом МОН України була запропонована в такій редакції: *дослідження суспільних відносин у сфері національної безпеки і оборони, як однієї з основних функцій держави; правових основ державного суверенітету, конституційного ладу, територіальної цілісності й недоторканності кордонів України, правового забезпечення державної і воєнної безпеки та прикордонної безпеки; системи і державно-правових механізмів забезпечення національної безпеки і оборони України; нормативно-правового регулювання діяльності суб'єктів сектору безпеки і оборони, військових правоохоронних органів та органів військового правосуддя; правових проблем імплементації стандартів країн-членів Європейського Союзу та Організації Північноатлантичного договору у законодавство України.*

З урахуванням зазначеного й інших трансформаційних процесів, що відбуваються в Україні та світі, протягом 2018–2021 рр. ученими Державної наукової установи «Інститут інформації, безпеки і права Національної академії правових наук України» спільно з представниками секції права національної безпеки та військового права НАПрН України, Національного університету оборони України імені Івана Черняхівського, Військового інституту Київського національного університету імені Тараса Шевченка, Військово-юридичного інституту Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого, Національної академії Служби безпеки України, Національної академії Державної прикордонної служби України імені Богдана Хмельниць-

¹ Про затвердження примірнього переліку та опису предметних напрямів досліджень в межах спеціальності 081 «Право»: наказ М-ва освіти і науки України від 28 груд. 2018 р. № 1477. URL: <https://mon.gov.ua/ua/npa/pro-zatverdzhennya-primirnogo-pereliku-ta-opisu-predmetnih-napryamiv-doslidzhen-v-mezhah-specialnosti-081-pravo>.

кого, Національного університету «Острозька академія» та інших закладів і установ України за участю фахівців суб'єктів сектору безпеки і оборони та представників низки країн – членів ЄС і НАТО було опрацьовано актуальні проблеми забезпечення національної безпеки та міжнародного правопорядку й запропоновано пріоритетні напрями розвитку правової науки в цій галузі.

На основі вказаних та інших наукових здобутків до затвердженої 26 березня 2021 р. Загальними зборами НАПрН України Стратегії розвитку Національної академії правових наук України на 2021–2025 роки було включено окремий розділ *«Правове забезпечення у сфері національної безпеки та оборони»*, який передбачає такі пріоритетні напрями розвитку правової науки в цій сфері:

– *теоретико-правові основи забезпечення національної, інформаційної та кібернетичної безпеки, захисту суверенітету, конституційного ладу, територіальної цілісності України, прав та безпеки людини і громадянина;*

– *правові засади формування та реалізації державної політики з питань національної безпеки і оборони, розвитку системи забезпечення національної безпеки, реформування і розвитку суб'єктів сектору безпеки і оборони та оборонно-промислового комплексу в контексті євроатлантичної інтеграції України;*

– *теоретичні основи розвитку права національної безпеки, права міжнародної безпеки та військового права; методологічні та прикладні засади розвитку законодавства з питань національної безпеки і оборони, правового забезпечення організації та діяльності суб'єктів сектору безпеки, функціонування недержавних суб'єктів сектору безпеки як складової системи забезпечення національної безпеки України;*

– *правові засади забезпечення національної безпеки у зовнішньо-і внутрішньополітичній сферах, у сфері державної безпеки, у воєнній сфері та сфері безпеки державного кордону; модернізація правової політики України щодо стратегій економічної, енергетичної та екологічної безпеки в умовах глобальних і регіональних трансформацій;*

– *проблеми боротьби з тероризмом, кібернетичною та організованою злочинністю і корупцією, протидії злочинам проти основ національної безпеки, проти миру і безпеки людства та міжнародного правопорядку; законодавчого забезпечення оперативно-розшукової, розвідувальної та контррозвідувальної діяльності;*

– *актуальні проблеми забезпечення інформаційної безпеки України як однієї з основних функцій держави; правові та організаційні засади забезпечення кібернетичної безпеки, боротьби з кіберзлочинністю, кібершпигунством та кібертероризмом;*

– *правове забезпечення захисту персональних даних, інформації з обмеженим доступом, технічного захисту інформації, запобігання і протидії негативним інформаційним впливам та впливам інформа-*

ційних технологій на шкоду людині, суспільству, державі та міжнародному правопорядку;

– правові аспекти становлення і розвитку демократичного контролю над державними і недержавними суб'єктами сектору безпеки і оборони; організаційно-правові засади цивільно-військового співробітництва, становлення і розвитку системи стратегічних комунікацій сектору безпеки і оборони та євроатлантичної інтеграції України;

– правові проблеми формування і розвитку систем регіональної (субрегіональної) та міжнародної безпеки, міжнародного співробітництва у цій сфері та гармонізації національного законодавства з нормами міжнародного права, законодавством ЄС і стандартами НАТО в галузі безпеки і оборони.

Загалом розгляд концептуальних основ і пріоритетних напрямів розвитку права національної безпеки дає можливість дійти таких основних **висновків**:

1) право національної безпеки утворює самостійну галузь у національній системі права, що регулює суспільні відносини у сфері національної безпеки України. Його закономірності й особливості, сутнісна і змістовна характеристики, ознаки, принципи та функції утворюють систему знань про право національної безпеки;

2) право національної безпеки визначає об'єкти захисту – національні інтереси та систему суб'єктів сектору безпеки і оборони. Прикладне значення права національної безпеки полягає у формуванні системи правового забезпечення національної безпеки, яка включає нормативно-правову, інституційну й організаційну складові. Право національної безпеки також є основою формування відповідного стратегічного мислення і правової культури як неодмінних організаційних компонентів системи правового забезпечення національної безпеки;

3) право національної безпеки, поряд із військовим правом і правом міжнародної безпеки, в умовах гібридної війни та міжнародного збройного конфлікту, глобальних трансформацій і кризових процесів у системі міжнародної безпеки виконує актуальні завдання щодо правового забезпечення безпеки людини і громадянина, суспільства й держави та міжнародного правопорядку на національному, регіональному та міжнародному рівнях і постає вкрай важливим напрямом розвитку правової науки;

4) правова наука в галузі безпеки має сприяти розв'язанню таких пріоритетних завдань:

– розвитку теоретико-правових основ забезпечення національної та міжнародної безпеки в контексті глобальних трансформацій;

– формуванню необхідного законодавства та розробці організаційно-правових засад розвитку системи забезпечення національної безпеки та суб'єктів сектору безпеки і оборони України;

– подальшому визначенню балансу між правом суспільства й держави на безпеку та правами людини.

5.3. СТВОРЕННЯ ТА ОРГАНІЗАЦІЯ ДІЯЛЬНОСТІ СИСТЕМИ ВІЙСЬКОВОЇ ЮСТИЦІЇ В КОНТЕКСТІ ЄВРОАТЛАНТИЧНОЇ ІНТЕГРАЦІЇ УКРАЇНИ

Політика національної безпеки, яка здійснювалася Україною з моменту здобуття незалежності, ставила за мету утворення на загально визначених принципах і нормах міжнародного права дієвої системи захисту національних інтересів від зовнішніх і внутрішніх загроз, а також системи забезпечення національної безпеки й оборони, яка почала формуватися в Україні наприкінці ХХ – на початку ХХІ століття. У цей період було визначено основні елементи системи забезпечення національної безпеки та конституційно-правові засади їх діяльності, сформовано національні спецслужби, збройні сили й інші військові формування.

Відповідно до ст. 17 Конституції України¹ до ключових сфер забезпечення національної безпеки було віднесено:

- 1) захист суверенітету і територіальної цілісності України;
- 2) забезпечення економічної безпеки;
- 3) забезпечення інформаційної безпеки;
- 4) оборону України (забезпечення воєнної безпеки);
- 5) забезпечення державної безпеки;
- 6) захист державного кордону.

В умовах відсічі російської збройної агресії проти України значно актуалізувалися питання правового забезпечення національної та воєнної безпеки України. Серед них важливе значення має проблема утворення та організації діяльності системи військової юстиції України.

Наукові розробки проблем, які стосуються формування та організації діяльності системи військової юстиції України, незважаючи на свою актуальність, у вітчизняній юриспруденції мають більшою мірою фрагментарний характер. Такий стан пояснюється насамперед тривалою відсутністю спеціалізації наукових досліджень, що стало наслідком ліквідації у 2001 р. наукової спеціальності «військове право»².

Лише в останнє десятиліття в цій сфері почали відбуватися системні зміни. Зокрема, військово-правові аспекти інституційної діяльності правового забезпечення воєнної безпеки знайшли відображення в низці наукових публікацій з питань організації та діяльності право-

¹ Конституція України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр>.

² Пилипчук В. Г., Доронін І. М. Право національної безпеки та військове право: теоретичні та прикладні засади становлення і розвитку в Україні. *Інформація і право*. 2018. № 2. С. 62–68.

охоронних органів, органів прокуратури та правосуддя¹ і щодо адміністративно-правових аспектів діяльності Військової служби правопорядку у Збройних Силах України². Заслужують на увагу ґрунтовні дослідження організаційно-правових основ діяльності військових прокуратур³ та історико-правові аспекти розвитку військової юстиції в Україні⁴. У 2009 р. було захищено дисертацію «Військове право у системі права України», де обґрунтовано загальнотеоретичний аспект військового права як самостійної галузі в національній правовій системі⁵. У 2016 р. опубліковано дослідження з питань правового забезпечення воєнної безпеки, де висвітлено роль і місце військової поліції, військової прокуратури та військових судів у вирішенні завдань воєнної безпеки⁶ тощо.

Загалом, як свідчить аналіз, військова юстиція утворює систему, кінцевою метою якої є забезпечення правосуддя у сфері оборони в поєднанні з правовим забезпеченням воєнної безпеки. Варто зауважити, що формування та реалізація воєнної політики держави передбачає функціонування системи військової юстиції для забезпечення правопорядку, законності, охорони прав, законних інтересів військовослужбовців, здійснення правосуддя у сфері оборони⁷.

Система військової юстиції виокремлюється в національній правовій системі за рахунок:

- предметної сфери регулювання та діяльності – сфера оборони держави, де має своїм призначенням правове забезпечення воєнної безпеки;
- правового режиму військової служби, відмінного своїм суб'єктивним складом і особливим змістом суспільних відносин (військових відносин, в окремих випадках – цивільно-військових).

¹ Шевченко В. П. Конституційно-правові основи військового правосуддя в Україні : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02. Київ, 2002. 175 арк.

² Ринажевський Б. М. Адміністративно-правове регулювання діяльності військової служби правопорядку у Збройних Силах України : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07. Харків, 2010. 339 арк.

³ Козачук О. С. Організаційно-правові засади функціонування військових прокуратур в Україні : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.10. Київ, 2016. 20 с.

⁴ Беланюк М. В. Становлення органів військової юстиції на теренах України (1939–1942 рр.): історико-правове дослідження : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01. Київ, 2015. 21 с.

⁵ Богущький П. П. Військове право у системі права України : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01. Одеса, 2009. 23 с.

⁶ Правові основи воєнної безпеки України : монографія / Є. Л. Стрельцов, С. Т. Полторака, Ю. В. Аллеров, О. В. Кривенко, П. П. Богущький ; відп. ред. Є. Л. Стрельцов. Львів : НАСВ, 2016. 188 с.

⁷ Богущький П. П. Воєнна політика і система військової юстиції: синергія воєнної безпеки. *Наука і оборона*. 2022. № 1. С. 10–15.

Військова юстиція як окрема система в національній правовій системі має відповідні складові:

- законодавство (нормативно-правова складова);
- інститути (інституційна складова);
- професійну правову культуру і процедури (організаційна складова). Зазначені складові системи військової юстиції утворюють її зміст.

Законодавство про військову юстицію складає корпус нормативно-правових актів військового права й інших законодавчих актів, що здійснюють правове регулювання військових, цивільно-військових відносин, а також визначають юридичні процедури застосування норм права у воєнній сфері з метою правового забезпечення воєнної безпеки, здійснення правосуддя.

Організаційна складова системи військової юстиції має передбачати підготовку відповідних фахівців для правоохоронного органу у воєнній сфері, для органів правосуддя, формування відповідного рівня професійної правової культури. Юридичні процедури в системі військової юстиції можуть мати особливості, однак не повинні суперечити положенням, визначеним Конституцією України та чинним законодавством.

Відтак система військової юстиції має відображати особливості національної правової системи, ґрунтуватися на національному й міжнародному досвіді розбудови такої системи відповідно до існуючих міжнародних стандартів, які передбачають як забезпечення захисту прав і свобод людини, так і реалізацію залежних від мети досягнення стану воєнної безпеки спеціальних ознак в організації та діяльності правоохоронних органів, прокуратури та суду у сфері оборони.

Аналіз міжнародного досвіду свідчить, що система військової юстиції в кожній державі має національні ознаки, які визначаються особливостями формування та реалізації державної політики у сфері оборони, особливостями правової політики та національної правової системи.

Найбільш ефективні системи військової юстиції існують у США, Великій Британії, Канаді, Ізраїлі, Польщі та в інших державах, де підтримується на високому рівні бойовий потенціал власних збройних сил.

Визнанням у державах – членах НАТО є підхід щодо унеможливлення якісної діяльності в системі військової юстиції цивільних інституційних утворень, а також щодо обов'язковості забезпечення належного рівня військової підготовки слідчих, прокурорів, адвокатів, суддів.

Міжнародні стандарти військової юстиції ґрунтуються на єдності таких чинників:

1) загальновизнані вимоги щодо дотримання прав і свобод людини в кримінальному процесі та відповідні цим вимогам принципи правосуддя;

2) спеціалізація предметної сфери, якою є воєнна сфера (сфера оборони), і необхідність забезпечення бойової спроможності сил оборони щодо реалізації ними завдань, що стосуються захисту національних інтересів від воєнних загроз.

Відповідно до офіційних висновків підкомісії зі сприяння та захисту прав людини «*Питання здійснення правосуддя військовими трибуналами*» Комісії ООН з прав людини, оприлюднених у звіті спеціального доповідача у 2006 р., загальні підходи до військового правосуддя, діяльності військової юстиції полягають у дотриманні певних принципів¹.

Розглянемо зміст найбільш важливих принципів, зокрема:

1) утворення військових трибуналів (військових судів. – *Авт.*) у національних правових системах має здійснюватися відповідно до конституції або закону;

2) військове правосуддя за будь-яких обставин має застосовувати стандарти й процедури, визнані на міжнародному рівні як гарантії справедливого судового розгляду;

3) у періоди воєнного стану або дії спеціальних режимів гарантії справедливого судового розгляду не повинні порушуватися. Більш того, відступи від загальних процедур судового розгляду, що зумовлені ситуацією, мають відповідати принципам належного здійснення правосуддя;

4) обов'язковим є застосування у військовому правосудді норм і положень міжнародного гуманітарного права, зокрема вимог Женевської конвенції про поводження з військовополоненими 1949 р.;

5) юрисдикція військових судів поширюється на випадки вчинення кримінальних правопорушень військовослужбовцями та особами, які виконують обов'язки військової служби. Юрисдикція військових судів щодо вирішення справ стосовно цивільних осіб є допустимою, але як виняток із загального правила, однак у цих виняткових випадках мають дотримуватися вимоги ст. 14 Міжнародного пакту про громадянські і політичні права стосовно рівності всіх перед судом і трибуналом;

6) під час здійснення військового правосуддя має забезпечуватись право кожного на компетентний, незалежний і неупереджений суд на кожному етапі провадження від розслідування до судового розгляду;

7) судді військових судів повинні проявляти добросовісність і компетентність, мати необхідну юридичну підготовку та кваліфікацію.

¹ Draft Principles Governing the Administration of Justice Through Military Tribunals : U. N. Doc. E/CN.4/2006/58 at 4 (2006). URL: <http://hrlibrary.umn.edu/instreet/DecauxPrinciples.html>.

Військові судді повинні мати статус, що гарантує їх незалежність і неупередженість, зокрема в умовах військової ієрархії;

8) військове правосуддя має забезпечувати всі правила й гарантії, які стосуються права на захист як невід'ємної складової права на справедливий суд. Кожному обвинуваченому в кримінальному правопорушенні необхідно забезпечити право на захист через систему надання правової допомоги, у тому числі за власним вибором або ж безоплатно;

9) статус потерпілих має бути захищеним, тобто доступ потерпілих до судового розгляду без шкоди принципам юрисдикції військових судів має бути забезпеченим відповідно до існуючих загальних гарантій і правил;

10) законодавство має передбачати процедуру оскарження прийнятих військовими судами рішень, у тому числі прийняття остаточного рішення за скаргою цивільним судом касаційної інстанції.

Особлива увага у змісті принципів військового правосуддя приділяється відповідальності підлеглих і начальників за вчинені кримінальні правопорушення – підлеглі відповідають за виконання наказів, наслідками яких стали, наприклад, серйозні порушення прав людини, воєнний злочин або злочин проти людяності. Своєю чергою начальники відповідають за невжиття заходів щодо припинення таких злочинів або ж за невжиття заходів щодо притягнення винних із числа підлеглих до відповідальності.

Міжнародні стандарти, задекларовані як принципи військового правосуддя, також визнають кодекси військового судочинства, проте вимагають здійснення їх періодичного і систематичного перегляду з тим, щоб забезпечити авторитет військових трибуналів (військових судів), відповідність функціональній необхідності, виключення випадків посягання на юрисдикцію звичайних судів¹.

Отже, *система військової юстиції* є правовою системою, що має особливі нормативні, спеціалізовані інституційні складові та діє з використанням правових засобів і відповідних юридичних процедур у секторі безпеки і оборони держави для забезпечення правосуддя, національної та воєнної безпеки.

Проведений історико-правовий аналіз² дає можливість виокремити низку *основних подій та етапів становлення правового забезпечення у сфері національної безпеки і оборони*, зокрема:

¹ Draft Principles Governing the Administration of Justice Through Military Tribunal : U. N. Doc. E/CN.4/2006/58 at 4 (2006). URL: <http://hrlibrary.umn.edu/instate/DecauxPrinciples.html>.

² Пилипчук В. Г., Богуцький П. П., Доронін І. М. Теоретичні основи та пріоритети розвитку права національної безпеки. *Вісник Національної академії правових наук України*. 2021. Т. 28, № 2. С. 66–75 ; Проблеми правового забезпечення національної безпеки і оборони в контексті глобалізації та цифрової трансформації / Пилипчук В. Г., Гребенюк В. М., Доронін І. М. та ін. *Правова наука України: сучасний*

– Україна має багатовіковий досвід державотворення, військового будівництва і забезпечення правопорядку у воєнній сфері, починаючи з часів Київської Русі, Козацької держави Богдана Хмельницького, Української Народної Республіки та інших державних утворень;

– до набуття Україною незалежності в 1991 р. поняття «національна безпека» переважно асоціювалося з терміном «державна безпека», і лише на початку 1990-х років різниця між цими поняттями була врегульована нормами законів і Конституцією України;

– протягом 1991–2006 рр. було сформовано законодавчі основи національної безпеки, організації та діяльності суб'єктів сектору безпеки і оборони України;

– у 1990-х роках із набуттям незалежності в Україні було сформовано розгорнуту систему військової юстиції, що включала: *військові суди регіонів і гарнізонів; військові прокуратури регіонів і гарнізонів; юридичні підрозділи військових формувань; військово-юридичні навчальні підрозділи у складі Київського національного університету імені Тараса Шевченка та Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого. Крім цього, було запроваджено навчальну й наукову спеціальність «військове право»;*

– протягом 2001–2012 рр. в умовах кардинального скорочення військових формувань (*їх чисельність у 1991 р. становила понад 1 млн 100 тис. осіб*) і третього у світі потенціалу ядерної зброї, розпродажу військових об'єктів, техніки та майна система військової юстиції була повністю ліквідована;

– з початком гібридної війни, анексії рф Автономної Республіки Крим і окупації окремих районів Донецької і Луганської областей у 2014 р. було відновлено систему військової прокуратури, яку знову було ліквідовано в ході чергової реформи органів прокуратури у 2019 р.;

– у цей час також було підготовлено проекти законів «Про державне бюро військової юстиції» та «Про внесення змін до Закону України “Про судоустрій і статус суддів” (щодо утворення військових судів)», які так і не були прийняті.

стан, виклики та перспективи розвитку : монографія / редкол.: О. В. Петришин, В. А. Журавель, Н. С. Кузнецова та ін. ; Нац. акад. прав. наук України. Харків : Право, 2021. Розд. 3. С. 231–322 ; *Національна безпека в умовах інформаційних та гібридних війн* : монографія / В. Куйбіда, В. Бебик, М. Дмитренко, В. Пилипчук та ін. ; за заг. ред. В. Куйбіди, В. Бебика. Київ : НАДУ, 2019. 384 с. ; Пилипчук В. Г., Доронін І. М. *Право національної безпеки та військове право: теоретичні та прикладні засади становлення і розвитку в Україні. Інформація і право*. 2018. № 2 (25). С. 62–72 ; Пилипчук В. Г., Дзьобань О. П., Настюк В. Я. Система і компетенція державних органів зі спеціальним статусом у сфері національної безпеки України : монографія. Харків : Право, 2009. 196 с. ; Пилипчук В. Г. *Формування теоретико-правових основ забезпечення державної безпеки України (кінець ХХ – початок ХХІ століття)* : монографія. Київ : НКЦ СВ України, 2008. 256 с. ; Пилипчук В. Г. *Пріоритети розвитку правової науки в галузі національної безпеки. Стратегічна панорама*. 2009. № 2. С. 36–40 ; *Вісник НАН України*. 2009. № 5. С. 30–35.

Зазначені й інші процеси, як засвідчив аналіз, вкрай негативно позначилися на підтриманні обороноздатності держави, забезпеченні правопорядку у військових формуваннях, додержанні базових принципів правосуддя у військовій сфері та призвели до виникнення у 2014–2019 рр. прецедентів не завжди обґрунтованого притягнення військовослужбовців до кримінальної відповідальності. Передусім це стосувалося таких ключових проблем:

– *належного захисту конституційних прав і свобод та реалізації державно-правових гарантій соціально-правового захисту військово-службовців і членів їх сімей;*

– *організації належного розслідування і судового розгляду злочинів та інших правопорушень, скоєних в умовах воєнних і бойових дій;*

– *фактів непрофесійної оцінки матеріалів кримінальних проваджень слідчими та суддями із числа цивільних осіб, які не завжди володіли необхідними знаннями щодо воєнної проблематики та відповідних норм міжнародного гуманітарного права;*

– *відсутності інституту військових адвокатів (за аналогією з низкою країн – членів ЄС і НАТО) і принципу бойового імунітету в ході здійснення правосуддя тощо.*

З початком широкомасштабної війни РФ проти України вказані й інші проблеми набули ще більшої актуальності. Зокрема, це стосується виявлення, документування і розслідування скоєних РФ на території України воєнних злочинів, злочину геноциду й злочинів проти людяності.

Як приклад, згідно з чинним законодавством розслідування військових злочинів віднесено до підслідності Державного бюро розслідувань. Водночас підрозділи ДБР побудовані згідно з адміністративно-територіальним поділом України без урахування структури Збройних Сил України та інших військових формувань, які дислокуються на теренах України за екстериторіальним принципом. Як наслідок, слідчі ДБР досить часто перебувають на відстані в десятки кілометрів від військових частин, що не дозволяє їм вчасно й ефективно організувати роботу в кримінальних провадженнях. Подібна ситуація нині також склалася в діяльності підрозділів прокуратури у сфері оборони. Проблемним також залишається доступ цивільних працівників ДБР і прокуратури в райони ведення воєнних і бойових дій для документування воєнних та інших злочинів РФ.

Щодо принципу «бойового імунітету» слід зауважити, що, незважаючи на попередню наукову дискусію з цього питання, організовану Управлінням правового забезпечення Збройних Сил України та Державною науковою установою «Інститут інформації, безпеки і права Національної академії правових наук України» за участю народних депутатів України, цей термін був запроваджений до ст. 1 Закону

України «Про оборону України» та Кримінального кодексу України лише в березні 2022 р., з початком широкомасштабної війни РФ проти України, і одержав таке юридичне визначення:

«Бойовий імунітет – звільнення військового командування, військовослужбовців, поліцейських поліції особливого призначення Національної поліції України, добровольців Сил територіальної оборони Збройних Сил України, працівників правоохоронних органів, які відповідно до своїх повноважень беруть участь в обороні України, осіб, визначених Законом України «Про забезпечення участі цивільних осіб у захисті України», від відповідальності, у тому числі кримінальної, за втрати особового складу, бойової техніки чи іншого майна, наслідки застосування збройної та іншої сили під час відсічі збройної агресії проти України або ліквідації (нейтралізації) збройного конфлікту, виконання інших завдань з оборони України із застосуванням будь-яких видів зброї (озброєння), настання яких з урахуванням розумної обачності неможливо було передбачити при плануванні та виконанні таких дій (завдань) або які охоплюються виправданим ризиком, крім випадків порушення законів та звичаїв війни або застосування збройної сили, визначених міжнародними договорами, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України»¹.

Крім цього, відсутність інституту військових адвокатів (з урахуванням досвіду США та інших країн – членів НАТО) або підготовлених у військовому відношенні цивільних адвокатів, як свідчить аналіз, не сприяє належному захисту прав військовослужбовців.

Поширеною також залишається практика неналежного захисту законних прав військових пенсіонерів і деяких інших категорій осіб, які в умовах воєнного стану повернулися на військову службу або активно долучилися до формування підрозділів територіальної оборони. Зокрема, це стосується систематичного невиконання пенсійним фондом відповідних рішень адміністративних судів, що сприяє демотивації діючих військовослужбовців щодо подальшої служби.

Поряд з цим у контексті наукового забезпечення розвитку правосуддя і національного законодавства у військовій сфері слід звернути увагу на необхідність вирішення питання щодо впровадження нової галузі юридичної науки – *«право національної безпеки; військове право»*.

З цього приводу варто зауважити, що у 2018 р., як зазначалося, наказом Міністерства освіти і науки України від 28 грудня №1477² затверджено *перелік предметних напрямів досліджень* в межах спеціальності 081 «Право», яким запроваджено новий напрям – *«право*

¹ Про оборону України : Закон України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/law/show/1932-12>.

² Про затвердження примірного переліку та опису предметних напрямів досліджень в межах спеціальності 081 «Право» : наказ М-ва освіти і науки України від 28 груд. 2018 р. №1477. URL: <https://mon.gov.ua/ua/npa/pro-zatverdzhennya-primirnogo-pereliku-ta-opisu-predmetnih-napryamiv-doslidzhen-v-mezhah-specialnosti-081-pravo>.

національної безпеки; військове право». У 2019 р. розпочато запровадження навчальних спеціалізацій «право національної безпеки» та «військове право» в закладах вищої освіти. У вказаному наказі також наведено пріоритетні напрями досліджень із питань військового права та військової юстиції.

У 2020–2023 рр. Національною академією правових наук України за підтримки Міністерства оборони України і Генерального штабу Збройних Сил України неодноразово надавалися до Міністерства освіти і науки України пропозиції щодо внесення змін до переліку наукових спеціальностей в галузі юридичних наук (в частині запровадження нової наукової спеціальності «право національної безпеки; військове право»), які так і залишилися нереалізованими. Як видається, в умовах воєнного стану МОН України має терміново внести відповідні зміни до чинних нормативно-правових актів.

Загалом, з урахуванням розв'язаної рф війни проти України, запровадженого воєнного стану, результатів проведених у 2017–2022 рр. наукових досліджень та низки міжнародних заходів за участю народних депутатів України, Офісу Генерального прокурора, НАПрН України, провідних наукових установ і навчальних закладів України, представників органів військової юстиції США, Канади, Туреччини, Румунії та низки інших держав, у ході яких розглянуто відповідний міжнародний досвід, видається за необхідне вжити комплекс заходів щодо розбудови сучасної *моделі військової юстиції та підвищення ефективності правосуддя у військовій сфері*, зокрема:

1) формування ефективної системи захисту конституційних прав і свобод військовослужбовців та деяких інших категорій осіб і членів їх сімей, а також мирного населення в зоні воєнних і бойових дій;

2) реорганізації шляхом перетворення Військової служби правопорядку Збройних Сил України у правоохоронний орган у військовій сфері – Військову поліцію України, діяльність якої може скеровуватися через міністра оборони України та координуватися в ході воєнних і бойових дій через Головнокомандувача Збройних Сил України;

3) створення Спеціалізованої військової прокуратури шляхом перетворення відповідних підрозділів прокуратури, з урахуванням організаційної побудови Збройних Сил та інших військових формувань України, і надання працівникам військової прокуратури статусу військовослужбовців. При цьому військова прокуратура має виконувати функції, визначені для органів прокуратури Конституцією України та чинним законодавством;

4) створення військових судів і надання військовим суддям статусу військовослужбовців із гарантуванням їх незалежності;

5) запровадження інституту адвокатів у військовій сфері (з урахуванням досвіду країн – членів НАТО) або цивільних адвокатів

із військовою підготовкою, для чого необхідно опрацювати й вирішити питання щодо відповідних напрямів розвитку адвокатури;

6) оптимізації завдань і функцій юридичних підрозділів Збройних Сил України та інших військових формувань;

7) подальшого розгортання наукового і правового забезпечення у сфері національної безпеки і оборони та запровадження нової наукової спеціальності «право національної безпеки; військове право».

Також варто зауважити, що відновлення системи військової юстиції сприятиме більш ефективному виявленню, документуванню та розслідуванню воєнних злочинів, злочину геноциду й злочинів проти людяності, скоєних рф в Україні. Цей висновок набув офіційного підтвердження в ході проведених у 2022 р. низки міжнародних та інших науково-практичних заходів.

Окремого розгляду, як видається, потребує формування державного правоохоронного органу у військовій сфері (*Військової поліції України*). Низка законопроектів про створення подібного органу (*Державного бюро військової юстиції, Військової поліції, Військової міліції*), зареєстрованих у Верховній Раді України в попередні роки, залишилися нереалізованими, оскільки не завжди відповідали нормам Конституції України та принципам побудови системи органів державної влади в Україні.

До *основних завдань Військової поліції України*, за попередніми оцінками, можна віднести:

1) охорону прав, свобод і законних інтересів військовослужбовців Збройних Сил України, інших утворених відповідно до законів України військових формувань, резервістів та військовозобов'язаних під час проходження ними зборів і членів їх сімей;

2) підтримання правопорядку у Збройних Силах України та інших утворених відповідно до законів України військових формуваннях;

3) попередження, виявлення і припинення правопорушень, протидія кримінальним правопорушенням у Збройних Силах України та інших утворених відповідно до законів України військових формуваннях;

4) здійснення досудового розслідування в кримінальних провадженнях про кримінальні правопорушення відповідно до визначеної законом підслідності;

5) участь у забезпеченні правопорядку в районах воєнних і бойових дій, у зонах проведення операцій об'єднаних сил, миротворчих і антитерористичних операцій, а також у протидії диверсіям і терористичним актам на військових об'єктах;

6) організацію збору, супроводження та охорону військовополонених із місць (місцевостей), де вони утримуються після взяття їх у полон, до таборів для тримання військовополонених або дільниць для тримання військовополонених;

7) забезпечення виконання відповідно до закону призначених військовослужбовцям адміністративних стягнень і кримінальних покарань, тримання на гауптвахтах (кімнатах для тимчасово затриманих) засуджених, узятих під варту, заарештованих і затриманих військовослужбовців;

8) участь у забезпеченні безпеки керівництва Міністерства оборони України, Збройних Сил України та іноземних військових делегацій від терористичних і диверсійних посягань;

9) забезпечення реалізації прийнятих відповідно до закону рішень Головнокомандувача Збройних Сил України щодо стратегічного розгортання та використання сил оборони.

Для реалізації вказаних завдань можуть бути запропоновані наступні організаційні засади побудови Військової поліції України:

– організаційна структура має будуватися з урахуванням структури та місць дислокацій військ і загалом може включати *центральний орган управління і територіальні органи*;

– за функціями підрозділи цього органу можуть поділятися на: *підрозділи військової служби правопорядку; підрозділи, що здійснюють оперативно-розшукову діяльність; слідчі підрозділи; дисциплінарний батальйон; підрозділи спеціального призначення; підрозділи інформаційно-аналітичного, кадрового, фінансового, матеріально-технічного й іншого ресурсного забезпечення*;

– структура центрального органу управління і територіальних органів може затверджуватися начальником Військової поліції України за погодженням із міністром оборони України і складатися з департаментів, головних управлінь, управлінь та відділів;

– в особливий період і в період воєнного стану начальником Військової поліції України за погодженням із Головнокомандувачем Збройних Сил України та міністром оборони України можуть утворюватися територіальні органи й інші підрозділи Військової поліції України для забезпечення правопорядку, виконання завдань, визначених законом, у районах воєнних і бойових дій, зонах проведення операцій об'єднаних сил, миротворчих і антитерористичних операцій.

З метою збереження кадрового потенціалу і зменшення бюджетних витрат указаний правоохоронний орган, як зазначалося, може бути створений шляхом реорганізації Військової служби правопорядку Збройних Сил України. Діяльність указанного органу, з урахуванням досвіду створення Національної поліції та реформування Міністерства внутрішніх справ України, а також розмежування функцій і повноважень Міністерства оборони України і Генерального штабу Збройних Сил України, може спрямовуватися і координуватися через міністра оборони України.

Водночас законом має бути чітко визначено повноваження міністра оборони стосовно Військової поліції України, до яких, зокрема, можна віднести:

- забезпечення формування державної політики з питань правоохоронної діяльності та підтримання правопорядку у сфері оборони держави, охорони прав, свобод і законних інтересів військовослужбовців, резервістів, військовозобов'язаних під час проходження ними зборів і членів їх сімей;

- забезпечення нормативно-правового регулювання діяльності Військової поліції України, погодження та подання на розгляд Кабінету Міністрів України розроблених Військовою поліцією України проєктів законів, актів Кабінету Міністрів України з питань діяльності Військової поліції України;

- затвердження стратегічних програм і визначення пріоритетних напрямів діяльності Військової поліції України, а також шляхів виконання покладених на неї завдань;

- забезпечення виконання міжнародних договорів, що належать до сфери діяльності Військової поліції України;

- внесення Прем'єр-міністру України пропозицій щодо подання про призначення Кабінетом Міністрів України начальника Військової поліції України;

- погодження Положення про центральний орган управління Військової поліції України, його структуру та місць дислокації територіальних органів.

До ключових *організаційних засад створення та діяльності Спеціалізованої військової прокуратури*, з урахуванням вимог чинного законодавства, національного досвіду та досвіду країн – членів НАТО, можна віднести такі:

- 1) структура спеціалізованої військової прокуратури має утворюватися відповідно до військово-адміністративного поділу держави у складі *Департаменту Спеціалізованої військової прокуратури* (на правах самостійного структурного підрозділу Офісу Генерального прокурора), *спеціалізованих військових прокуратур регіонів* (зі статусом обласних прокуратур), *спеціалізованих військових прокуратур гарнізонів* (окружних прокуратур);

- 2) керівництво Спеціалізованою військовою прокуратурою має здійснювати заступник Генерального прокурора – керівник Спеціалізованої військової прокуратури, безпосередньо підпорядкований Генеральному прокурору;

- 3) спеціалізована військова прокуратура має виконувати визначені законом функції прокуратури у сфері оборони держави, у тому числі здійснювати нагляд за оперативно-розшуковою діяльністю, процесуальне керівництво досудовим розслідуванням, підтримання державно-

го обвинувачення у кримінальних провадженнях про кримінальні правопорушення, вчинені військовослужбовцями, а також іншими особами під час виконання ними обов'язків щодо забезпечення обороноздатності держави, про кримінальні правопорушення, вчинені на військових об'єктах і в оборонно-промисловому комплексі держави;

4) на посади прокурорів у спеціалізованій військовій прокуратурі мають призначатися громадяни із числа офіцерів, які проходять військову службу або перебувають у запасі і мають вищу юридичну освіту, за умови укладення ними контракту про проходження служби осіб офіцерського складу у спеціалізованій військовій прокуратурі, стажування для зайняття посади прокурора окружної прокуратури упродовж 6 місяців і успішного атестування;

5) Положення про проходження військової служби у Спеціалізованій військовій прокуратурі має затверджуватися Президентом України. При цьому всі права щодо проходження військової служби військовими прокурорами (прийняття та звільнення зі служби, присвоєння чергових військових звань тощо) можуть бути надані заступнику Генерального прокурора – керівнику Спеціалізованої військової прокуратури, який має призначатися у визначеному законодавством порядку із числа військовослужбовців. Указаний підхід, як видається, також сприятиме гарантуванню незалежності військових прокурорів.

До основних *організаційних засад створення та функціонування військових судів*, як свідчить аналіз, варто віднести такі:

1) система військових судів може включати: а) місцеві військові суди (окружні військові суди); б) Військовий апеляційний суд; в) Військову судову палату Верховного Суду;

2) підставами для утворення, реорганізації чи ліквідації військових судів (крім визначених законом) може бути зміна дислокації військ, організаційно-штатні заходи у Збройних Силах України та інших військових формуваннях, введення (скасування) воєнного стану;

3) військові суди можуть розглядати справи стосовно військовослужбовців, резервістів і військовозобов'язаних під час проходження ними зборів, справи за їх участю як сторони в адміністративному судочинстві при вирішенні публічно-правових спорів із суб'єктами владних повноважень, що здійснюють публічно-владні управлінські функції у сфері оборони, а також справи з питань соціального й правового захисту військовослужбовців і членів їх сімей;

4) військовим суддею може бути особа, яка відповідає визначеним законом вимогам, а також є військовослужбовцем офіцерського складу, військовозобов'язаним офіцерського складу або особою офіцерського складу, яка перебуває в запасі чи переведена у відставку;

5) незалежність військового судді (крім визначених законом заходів) також має забезпечуватися особливим порядком проходження

військової служби судьями місцевих військових судів, військового апеляційного суду та Військової судової палати Верховного Суду відповідно до закону та Положення про проходження військової служби у військових судах, затвердженого Президентом України за поданням Вищої ради правосуддя;

б) для вирішення питань щодо організації та діяльності військових судів, розгляду справ про дисциплінарну відповідальність суддів військових судів Вища рада правосуддя може утворювати Військову палату.

В частині *підвищення доступності й ефективності захисту прав і свобод військовослужбовців і членів їх сімей* видається за необхідне внести зміни та доповнення до Закону України «Про безоплатну правову допомогу», якими передбачити таке:

– для надання *первинної правової допомоги* військовослужбовцям, резервістам, військовозобов'язаним під час проходження зборів у Збройних Силах України та інших військових формуваннях, правоохоронних органах спеціального призначення, у державних органах спеціального призначення з правоохоронними функціями, де чинним законодавством передбачено проходження військової служби, мають утворюватися юридичні підрозділи, які діють відповідно до вимог закону та *Положення про надання військовослужбовцям, резервістам, військовозобов'язаним під час проходження зборів і членам їх сімей безоплатної правової допомоги*;

– Центри безоплатної вторинної правової допомоги мають утворюватися з урахуванням необхідності доступу осіб із числа військовослужбовців, резервістів, військовозобов'язаних під час проходження зборів і членів їх сімей до надання безоплатної вторинної правової допомоги в місцях дислокації військових частин, підрозділів, установ, закладів, організацій і за місцем виконання обов'язків військової служби;

– для прийняття рішення щодо утворення Центрів безоплатної вторинної правової допомоги Міністерство юстиції України має отримувати необхідну інформацію від командування Збройних Сил України, інших утворених відповідно до законів України військових формувань, правоохоронних органів спеціального призначення, державних органів спеціального призначення з правоохоронними функціями, де чинним законодавством передбачено проходження військової служби;

– юридичні підрозділи військових частин, установ, закладів, організацій, які надають первинну правову допомогу, повинні надавати військовослужбовцям, резервістам, військовозобов'язаним під час проходження зборів і членам їх сімей усю необхідну інформацію стосовно Центру з надання безоплатної вторинної правової допомоги, який діє в межах населеного пункту або території, де вказані особи прохо-

дять збори, військову службу, виконують обов'язки військової служби чи проживають;

– під час розгляду звернень військовослужбовців, резервістів, військовозобов'язаних під час проходження зборів і членів їх сімей про надання безоплатної вторинної правової допомоги Центр з надання безоплатної вторинної правової допомоги має призначити адвоката із числа адвокатів, відібраних за результатами конкурсу для надання безоплатної вторинної правової допомоги вказаним категоріям осіб;

– вказані адвокати, як видається, повинні відповідати таким додатковим *кваліфікаційним вимогам*: наявність військової підготовки, перебування військовозобов'язаних із числа осіб офіцерського складу в запасі чи переведення у відставку, знання військового права, відсутність визначених законодавством заборон для отримання доступу до державної таємниці.

Для реалізації вказаних та інших можливих пропозицій видається за доцільне профільним комітетам Верховної Ради України (*з питань правової політики; з питань правоохоронної діяльності; з питань національної безпеки, оборони та розвідки*) у взаємодії з Міністерством оборони України, Генеральним штабом Збройних Сил України, Міністерством юстиції України, Офісом Генерального прокурора, Національною академією правових наук України, Міністерством юстиції України та Національною асоціацією адвокатів України прискорити розгляд уже підготовленого й поданого до Верховної Ради України *пакета проєктів законів України щодо формування системи військової юстиції*, зокрема: «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо створення та організації діяльності військових судів»; «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо створення та організації діяльності системи військової юстиції»; «Про внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення, Кодексу адміністративного судочинства України, Кримінального процесуального кодексу України».

Проведене дослідження надає можливість дійти таких основних висновків щодо *концептуальних засад розбудови системи військової юстиції* України:

1) воєнна політика держави передбачає функціонування системи військової юстиції для забезпечення правопорядку, законності, охорони прав, законних інтересів військовослужбовців і здійснення правосуддя у військовій сфері;

2) система військової юстиції в різних державах, згідно з міжнародним досвідом, має ознаки, які визначаються національними та історичними традиціями, особливостями формування і реалізації дер-

жавної політики у сфері оборони, а також особливостями правової політики та національної правової системи;

3) міжнародні стандарти військової юстиції ґрунтуються на єдності таких чинників:

– загальновизнані вимоги щодо дотримання прав і свобод людини під час здійснення правосуддя;

– спеціалізація предметної сфери, якою є військова сфера (сфера оборони), і необхідність у зв'язку із цим забезпечення бойової, операційної спроможності сил оборони щодо реалізації ними завдань, які стосуються захисту національних інтересів від воєнних загроз;

– військова служба як неодмінна умова фахової підготовки осіб, які здійснюють правоохоронну діяльність і правосуддя в системі військової юстиції;

4) військова юстиція є окремою системою, інтегрованою в національну правову систему, зміст якої утворюють: а) законодавство (нормативно-правова складова); б) інститути (інституційна складова); в) професійна правова культура і процедури (організаційна складова);

5) основними інститутами системи військової юстиції мають бути:

– *військова поліція;*

– *військова прокуратура;*

– *військові суди;*

– *спеціалізований інститут з надання правової допомоги (військова адвокатура);*

– *юридичні підрозділи військових частин та інших військових формувань;*

6) відповідно до визнаних міжнародних стандартів і національних особливостей систему військової юстиції можливо визначити як правову систему, що має особливі нормативні, спеціалізовані інституційні складові та діє з використанням правових засобів і відповідних юридичних процедур у секторі безпеки і оборони держави для забезпечення правосуддя та воєнної безпеки;

7) створення та організація діяльності системи військової юстиції України є нагальним питанням щодо забезпечення воєнної безпеки, яке підлягає вирішенню шляхом внесення змін до чинного законодавства та перетворення Військової служби правопорядку у Збройних Силах України у *Військову поліцію України*, утворення *Спеціалізованої військової прокуратури* в системі прокуратури, створення військових судів у системі судоустрою, формування *спеціалізованого інституту надання правової допомоги* (зокрема адвокатами з військовою підготовкою) військовослужбовцям, резервістам, військовозобов'язаним під час проходження зборів і членам їх сімей для забезпечення належного захисту прав і свобод указаних категорій осіб.

5.4. МІЖНАРОДНО-ПРАВОВІ СТАНДАРТИ ЗАХИСТУ ПРАВ І БЕЗПЕКИ ЛЮДИНИ В ІНФОРМАЦІЙНІЙ СФЕРІ

Всебічному висвітленню вказаного питання, як видається, сприятиме розгляд низки актуальних питань, зокрема про формування та розвиток міжнародно-правових стандартів щодо прав і свобод людини; інформаційні права в класифікації прав людини; зміст прав і свобод людини в інформаційному суспільстві згідно з нормами міжнародного права.

5.4.1. ФОРМУВАННЯ ТА РОЗВИТОК МІЖНАРОДНО-ПРАВОВИХ СТАНДАРТІВ ЩОДО ПРАВ І СВОБОД ЛЮДИНИ

Розуміння сутності людини та принципів, покладених в основу взаємодії між людьми, визначає підходи до практики співіснування людини, суспільства й держави, які знаходять відображення у суспільних нормах і закріплюються у формі законодавства конкретної держави.

У філософській думці протягом історії людства опрацьовано багато концепцій прав людини, але на рівні держави і права виступають перш за все права громадян. Якщо ж вести мову про міжнародно-правові стандарти прав людини, то їх нормативне закріплення почало відбуватися лише в середині ХХ століття.

У середньовіччі відбулося становлення раннього конституціоналізму, який насамперед підтверджував давні привілеї і власність, а також був певним видом договору між королем і феодалами: привілеї в обмін на лояльність, лицарську службу або за гроші, як у випадку англійської Magna Charta Libertatum¹. Хоча ідея власної ідентичності особистості і концепція індивідуалізму з'явилася вперше в середньовічній Європі, але права, як правило, стосувалися не стільки окремих осіб, скільки спільнот або станів².

Середньовічні права й імунітети королі надавали конкретним людям або станам³.

Засади рівності та свободи по-новому прозвучали у школі природного (натурального) права. Головний принцип цієї теорії стверджує, що люди, які живуть у природному стані, тобто перед перетворенням своїх спільнот у суспільство, користувалися безперешкодно і безумовно правами, які виникали з їх людської природи, – *правом на життя*,

¹ Osiatyński, W. Prawa człowieka i ich granice. Kraków : Znak, 2011. S. 25.

² Там само. S. 26.

³ Sen A. Human Rights and Asian Values. New York, 1997. P. 171–193.

свободу, рівність і власність. Ці чотири права згодом стануть каноном ліберальної концепції прав людини¹.

Доповненням школи природного права стала теорія суспільного договору (соціального контракту). Укладаючи договір із державою, люди не відмовляються від своїх природних прав, а навпаки – отримують формальні гарантії цих прав.

Творцями сучасної доктрини прав людини вважаються діячі Просвітництва, які розвинули її на основі античної теорії природних прав і теорії суспільного договору як джерела державної влади.

Прототипами актів про права людини вважаються англійський Білль про права (1689 р.), американська Декларація незалежності (1776 р.) і французька Декларація прав людини і громадянина (1789 р.). Але це ще не були права людини в сучасному розумінні, а лише правомочності, які надавалися окремим людям у межах, визначених суспільством. У 1929 р. в Нью-Йорку Міжнародний інститут права прийняв Декларацію про міжнародні права людини.

Усі міжнародні акти – Атлантична хартія (1941 р.), Декларація Об'єднаних Націй (1942 р.), Статут Організації Об'єднаних Націй (1945 р.) – підтверджували важливість основних ідей прав людини. *Загальна декларація прав людини* стала результатом багатьох компромісів, поєднуючи різні традиції і цінності. Основна частина декларації відповідно до англо-американської традиції стосується базових **прав і свобод «кожного»**, а також політичних і громадянських прав, але ключове поняття **гідності** походить із християнської думки.

У 1966 р. було прийнято наступні міжнародні акти з прав людини – *Міжнародний пакт про громадянські і політичні права та Міжнародний пакт про економічні, соціальні і культурні права*². У результаті була сформована **Хартія прав людини**, яка утворюється з трьох міжнародних правових актів – *Загальної декларації прав людини, Міжнародного пакту про економічні, соціальні і культурні права та Міжнародного пакту про громадянські і політичні права*, норми яких мають різну юридичну силу. При цьому норми Загальної декларації прав людини є рекомендаціями, тобто відображають бажані, а не обов'язкові положення. Пакти, натомість, є міжнародними договорами, і їх норми вважаються обов'язковими для держав, що приєдналися до них. Водночас ними передбачаються умови, за яких ці права можуть бути обмежені.

Деякі автори до згаданих трьох актів додають ще два факультативні протоколи – *Факультативний протокол до Міжнародного пакту про громадянські і політичні права* (1976 р.) та *Другий Факультатив-*

¹ Kuźniar R. Prawa człowieka. Warszawa, 2008. S. 22.

² США не ратифікували останній.

ний протокол до Міжнародного пакту про громадянські і політичні права, що стосується скасування смертної кари (1991 р.).

Саме ці документи стали нормативним втіленням концепції прав і свобод людини, а також зразком, за яким створювалися відповідні міжнародно-правові акти на регіональному рівні та національне законодавство.

Таким чином реалізується один з основних принципів міжнародного права – *принцип загальної поваги прав людини*. Зміст цього принципу розкривається через відповідні обов'язки суб'єктів міжнародного права:

- 1) поважати права людини і основні свободи;
- 2) сприяти ефективному здійсненню прав людини;
- 3) обов'язок прийняття державою необхідних законодавчих актів для забезпечення міжнародно визнаних основних прав і свобод;
- 4) обов'язок держави гарантувати людині ефективні засоби захисту своїх прав.

Загалом кожна держава, що ратифікувала відповідні міжнародно-правові акти, має не лише привести своє законодавство у відповідність до взятих на себе міжнародних зобов'язань, а й вчиняти певні дії та створювати реальні умови для гарантування і здійснення прав людини.

5.4.2. ІНФОРМАЦІЙНІ ПРАВА В КЛАСИФІКАЦІЇ ПРАВ ЛЮДИНИ

Аналіз історії розвитку міжнародного права свідчить, що в доктринальних і ранніх правових джерелах були сформульовані два основні принципи суверенітету держав в інформаційній сфері, зокрема невторчання у внутрішні справи інших держав шляхом поширення інформації та відповідальності за шкоду, заподіяну поширенням неправдивої або протиправної інформації, які згодом отримали визнання і закріплення в міжнародному праві.

Питання *транскордонної передачі інформації* в контексті здійснення журналістської діяльності стало наступною сферою, яка вимагала міжнародно-правового регулювання. Зокрема, в 1894 р. в Антверпені виник *Міжнародний союз асоціацій преси*, статутною метою якого було визначено «організацію співробітництва та спільні дії між асоціаціями друкованої преси всіх країн із професійних питань спільного інтересу, незалежно від відмінностей щодо релігії, політики, раси і національності».

У подальшому були створені *Міжнародна федерація журналістів* (1927 р.) та *Міжнародна федерація директорів і редакторів преси* (1933 р.), які разом з іншими міжнародними професійними організа-

ціями торували шляхи для подальших дій на міжнародно-правовому рівні, просували інтереси преси й розробляли професійні стандарти як інструмент саморегулювання.

Питання про свободу інформації, за ініціативою Сполучених Штатів Америки, було включено до порядку денного Паризької мирної конференції 1919–1920 рр. Зрештою в 1932 р. Асамблея Ліги Націй прийняла резолюцію, у якій закликала вивчити можливі правові засоби для сприяння вільній пресі, зокрема шляхи вирішення складних питань стосовно поширення неправдивої інформації, здатної зашкодити миру й доброму взаєморозумінню між націями.

Під час конференцій урядових друкованих підрозділів (бюро) і представників преси, що відбулися під егідою Ліги Націй в 1932 р. в Копенгагені й 1933 р. в Мадриді, проблема міжнародного поширення неправдивих новин, шляхів і способів їх припинення була основним питанням обговорення.

Ліга Націй, визнаючи цінність фільмів і потенціал радіомовлення, організувала конференції, на яких були прийняті *Конвенція про сприяння міжнародному обміну фільмами освітнього характеру* (1933 р.) і *Конвенція про використання радіомовлення в інтересах миру* (1936 р.). Остання Конвенція набула чинності в 1938 р. При цьому сторони Конвенції висловили бажання запобігати використанню мовлення у спосіб, несумісний з ідеалами миру і взаєморозуміння між націями.

Подальші зусилля для вирішення питань свободи інформації на міжнародному рівні були зроблені вже після закінчення Другої світової війни. В 1946 р. Комісія ООН з прав людини створила підкомісію зі свободи інформації та преси з метою вивчення прав, обов'язків і практики для включення в концепцію свободи інформації та подання відповідної доповіді Комісії. У результаті роботи цієї підкомісії в 1948 р. в Женеві відбулася перша конференція ООН з питань свободи інформації, де було прийнято проекти трьох конвенцій:

- 1) *про збір та міжнародну передачу новин (американський проєкт);*
- 2) *про затвердження міжнародного права на спростування (проєкт Франції);*
- 3) *про основні принципи свободи інформації (проєкт Сполученого Королівства).*

Крім цього, було розроблено 43 додаткові резолюції та проекти статей про свободу інформації для включення до Загальної декларації прав людини.

Указані проєкти сутнісно відобразили ідеологічні розбіжності учасників цієї конференції. Зрештою в 1952 р. було завершено роботу над кодифікацією з питань свободи інформації, розпочату в ООН в 1948 р. Розроблені за цей період проєкти статей про свободу інформації увій-

шли спочатку до *Загальної декларації прав людини* (1948 р.), а потім до *Міжнародного пакту про громадянські і політичні права* (1966 р.).

В цілому **основні права і свободи в інформаційній сфері** визначає *Загальна декларація прав людини*, зокрема: захист приватності (ст. 12), свобода думки (ст. 18), свобода переконань і їх вираження (ст. 19); а також *Міжнародний пакт про громадянські і політичні права*, яким передбачено: право на приватність (ст. 17), свободу думки (ст. 18), свободу поглядів і їх вираження, що включає свободу шукати, одержувати і поширювати будь-яку інформацію та ідеї, незалежно від державних кордонів, усно, письмово чи за допомогою друку або художніх форм вираження чи іншими способами на свій вибір (ст. 19), заборону пропаганди війни, національної, расової чи релігійної ненависті (ст. 20), право на мирні зібрання (ст. 21), право брати участь в управлінні державними справами, голосувати і бути обраним, мати доступ до державної служби (ст. 25), право етнічних, релігійних та мовних меншин на рівні права користування своєю культурою, сповідувати свою релігію і виконувати її обряди, а також користуватися рідною мовою (ст. 27).

Крім цього, *Міжнародний пакт про економічні, соціальні і культурні права*, прийнятий Генеральною Асамблеєю ООН 16 грудня 1966 р., визнає такі права людини, як право на освіту (ст. 13), на участь у культурному житті, користування результатами наукового прогресу та їх практичне застосування, а також право користуватися захистом моральних і матеріальних інтересів, що виникають у зв'язку з будь-якими науковими, літературними чи художніми працями, автором яких вона є (ст. 15).

Зазначене стосується універсальних прав, які мають визнаватися за всіма людьми, незалежно від того, де вони перебувають. Водночас існує потреба у спеціальному правовому захисті осіб, які входять до потенційно дискримінованих груп, у зв'язку із чим певні правомочності було додатково закріплено як спеціальні права людини.

Так, *Конвенція про права дитини*, прийнята Генеральною Асамблеєю ООН 20 листопада 1989 р., передбачає права дитини на свободу вираження своїх поглядів, що включає свободу шукати, одержувати і поширювати інформацію та ідеї будь-якого роду незалежно від кордонів в усній, письмовій чи друкованій формі, у формі творів мистецтва чи за допомогою інших засобів на вибір дитини (ст. 13), свободу думки, совісті та релігії (ст. 14), право дитини на свободу об'єднань і свободу мирних зібрань (ст. 15), право на приватність (ст. 16), свободу засобів масової інформації, доступ дитини до інформації, спрямованої на сприяння соціальному, духовному й моральному благополуччю, а також здоровому фізичному і психічному розвитку дитини, передбачає також захист дитини від інформації і матеріалів, що завдають шкоди її благополуччю (ст. 17).

Конвенція про права осіб з інвалідністю, прийнята Генеральною Асамблеєю ООН 13 грудня 2006 р., з метою надання інвалідам можливостей вести незалежний спосіб життя й усебічно брати участь у всіх аспектах життя покладає на держави *обов'язок вживати належних заходів для забезпечення особам з інвалідністю доступу нарівні з іншими до фізичного оточення, до транспорту, до інформації та зв'язку, зокрема інформаційно-комунікаційних технологій і систем, а також до інших об'єктів і послуг, відкритих або таких, що надаються населенню, як у міських, так і в сільських районах*. Ці заходи, які включають виявлення й усунення перепон і бар'єрів, що перешкоджають доступності, повинні поширюватися, зокрема: а) на будинки, дороги, транспорт та інші внутрішні й зовнішні об'єкти, зокрема школи, житлові будинки, медичні установи та робочі місця; б) на інформаційні, комунікаційні та інші служби, зокрема електронні й екстрені служби.

На виконання ст. 21 Конвенції щодо забезпечення можливості осіб з інвалідністю користуватися правом на свободу висловлення думки та переконань, зокрема свободу шукати, отримувати й поширювати інформацію та ідеї нарівні з іншими, користуючись за власним вибором усіма формами спілкування, визначеними у ст. 2 Конвенції, держави вживають усіх належних заходів, зокрема шляхом:

а) забезпечення осіб з інвалідністю інформацією, призначеною для широкої публіки, у доступних форматах і з використанням технологій, що враховують різні форми інвалідності, своєчасно й без додаткової плати;

б) прийняття та сприяння використанню в офіційних відносинах: жестових мов, абетки Брайля, підсилювальних і альтернативних способів спілкування й усіх інших доступних способів, методів та форматів спілкування за вибором осіб з інвалідністю;

с) активного спонукання приватних підприємств, що надають послуги широкій публіці, зокрема через Інтернет, до надання інформації та послуг у доступних і придатних для осіб з інвалідністю форматах;

д) спонукання засобів масової інформації, зокрема тих, що надають інформацію через Інтернет, до перетворення своїх послуг на доступні для осіб з інвалідністю;

е) визнання й заохочення використання жестових мов.

Конвенція також гарантує права осіб з інвалідністю на приватність (ст. 22), освіту без дискримінації та на основі рівності можливостей на всіх рівнях і навчання протягом усього життя (ст. 24), участь у політичному і суспільному житті (ст. 29), участь у культурному житті, проведенні дозвілля і відпочинку та заняттях спортом (ст. 30).

На регіональному рівні інформаційні права і свободи закріплено в регіональних міжнародних документах із прав людини. Уперше на регіональному європейському рівні ці права були підтверджені в *Конвенції Ради Європи про захист прав людини і основоположних свобод*, укладеній в Римі 4 листопада 1950 р. *Право людини на повагу до приватного життя* гарантується у ст. 8, *свобода думки, совісті і релігії* – у ст. 9, *свобода вираження* – у ст. 10 Конвенції.

Американська Конвенція про права людини, прийнята на Міжамериканській спеціальній конференції з прав людини в Сан-Хосе (Коста-Ріка), 22 листопада 1969 р., проголошує *право на приватність* (ст. 11), *свободу совісті і релігії* (ст. 12), *свободу думок і їх вираження* (ст. 13), а також *право на спростування* (ст. 14).

Африканська хартія прав людини і народів була прийнята в рамках Організації африканської єдності в Найробі 26 червня 1981 р. і набула чинності 21 жовтня 1986 р. Хартія гарантує *право отримувати інформацію, висловлювати і поширювати свої погляди* (ст. 9), *право на освіту, участь у культурному житті своєї спільноти* (ст. 17).

Водночас питання реалізації та захисту окремих видів прав людини в інформаційній сфері знайшли своє відображення в низці інших актів міжнародного права.

Зокрема, у *Конвенції про доступ до інформації, участь громадськості в процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля*, прийнятій 28 червня 1998 р. в м. Орхус, Данія. Орхуська Конвенція визначає основні принципи надання громадськості *екологічної інформації* органами державної влади та місцевого самоврядування. Україна також брала участь у підписанні цієї Конвенції та ратифікувала її 6 липня 1999 р.

В умовах поширення інформаційних технологій також актуалізувалася потреба забезпечення *захисту прав людини на приватність у контексті автоматизованої обробки персональних даних*, які почали активно збиратись, оброблятись і зберігатись у державному й приватному секторах. Окрім цього, такі дані мали бути убезпечені при їх транскордонній передачі. У цьому аспекті суттєве значення для захисту інформаційних прав людини мала *Конвенція про захист осіб у зв'язку з автоматизованою обробкою персональних даних*, прийнята 28 січня 1981 р. в м. Страсбурзі. Метою Конвенції (ст. 1) визначалося забезпечення на території кожної держави-учасниці для кожної особи, незалежно від її національності або мешкання, *поваги її прав і основних свобод, зокрема її права на недоторканність особистого життя, у зв'язку з автоматизованою обробкою персональних даних, що її стосуються*.

Положення Концепції спрямовані на захист особи від зловживань, які можуть виникати при збиранні та обробці персональних даних,

а її другим завданням є регулювання транскордонної передачі персональних даних. *Збирання та обробка персональних даних, згідно з Конвенцією, мають здійснюватися з урахуванням принципів відкритого й законного збирання та автоматизованої обробки персональних даних, які зберігаються для визначених і законних цілей та не використовуються у спосіб, не сумісний із цими цілями, а також не зберігаються довше, ніж це необхідно. Щодо якості даних, зокрема, передбачено, що такі дані повинні бути адекватними, відповідними та ненадмірними (пропорційними), а також точними. За відсутності відповідних правових гарантій заборонено здійснювати обробку чутливих даних, які стосуються расової належності, політичних переконань, здоров'я, релігії, статевого життя або засудження в кримінальному порядку. Також Конвенція закріплює право знати про факт збереження про нього / неї інформації і про можливість, за необхідності, її корегування.*

Конвенція Ради Європи про транскордонне телебачення (1989 р.) визначає основні засади такого виду інформаційної діяльності, як телерадіомовлення, незалежно від того, як передається сигнал – кабельним телебаченням, наземним передавачем чи супутником (ст. 3).

До основних принципів діяльності у сфері телерадіомовлення відповідно до ст. 10 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод віднесено свободу слова й інформації, що розуміється як *свобода приймання та необмеженості ретрансляції на своїй території програм* (ст. 4), а також *плюралізм і невтручання в діяльність засобів масової інформації* (ст. 10 bis).

До основних *обов'язків телерадіомовників* стосовно програм за змістом, формою та способом подання відноситься *повага до людської гідності й основних прав людини, що передбачає вимоги стосовно пристойності, непоширення порнографії, насилля та расової ненависті, запобігання заподіяння шкоди розвиткові дітей та підлітків, неупереджене подання фактів і подій, сприяння вільному формуванню думок тощо* (ст. 7). Подальшого закріплення набули *права фізичних і юридичних осіб на відповідь та правовий захист* (ст. 8).

Конвенція гарантує доступ населення до інформації, зокрема до телевізійної трансляції суспільно важливих подій, що не повинне обмежуватися телерадіомовниками. *Держави зобов'язані забезпечувати можливості для населення слідувати за подіями у прямому ефірі або в режимі запису на безкоштовному телебаченні* (ст. 9 та 9 bis). Конвенція зобов'язує сприяти виділенню більшої частини телевізійного часу для європейських програм, включаючи час для нових, спортивних подій, гри, реклами та передачі телетексту.

У **Хартії основоположних прав Європейського Союзу**, прийнятій у Ніцці 7 грудня 2000 р., передбачаються, окрім «класичних» прав

в інформаційній сфері – на повагу до приватного і сімейного життя (ст. 7), також «нові» права людини: захист персональних даних (ст. 8), право на належне управління (ст. 41), право на доступ до документації (ст. 42). Спочатку Хартія була лише політичним документом, але після набрання чинності Лісабонською угодою 1 грудня 2009 р. вона стала юридично зобов'язальною на кшталт первинного права ЄС та відповідно береться до уваги Судом Європейських Співтовариств і європейським судом першої інстанції.

Наприкінці ХХ століття права людини було закріплено в більшості конституцій країн світу. Віденська декларація 1993 р. заявляє про заохочення і захист прав людини як питання першорядного значення для міжнародного співтовариства й одночасно розширює перелік прав на такі категорії, як біженці, переміщені особи, меншості, жінки та діти, інваліди та ін.

В 1998 р. на конференції Міжнародного телекомунікаційного союзу була прийнята резолюція про проведення Всесвітнього саміту з питань інформаційного суспільства. У 2000 р. на саміті країн G8 прийнято *Окінавську хартію глобального інформаційного суспільства*. У 2002 р. Генеральна асамблея ООН прийняла резолюцію про проведення двоетапного Всесвітнього саміту з питань інформаційного суспільства, а в 2003 і 2005 рр. відбулися Женевський і Туніський етапи цього саміту. Міжнародна спільнота дійшла до єдиної думки, що *права, закріплені в Загальній декларації прав людини, повинні бути реалізовані в інформаційну епоху, перебувати під захистом держави та суспільства незалежно від розвитку і впровадження нових технологічних досягнень*¹.

Як женевські, так і туніські документи містять чіткі посилання на Загальну декларацію прав людини й, зокрема, на свободу вираження поглядів. Женевська декларація принципів 2003 р. ще раз підтверджує положення ст. 19 Загальної декларації прав людини щодо свободи поглядів та їх вираження і, зокрема, про свободу преси та інформації, а також незалежності, плюралізму та розмаїття ЗМІ як основи інформаційного суспільства². Туніське зобов'язання 2005 р. також підтверджує значення пп. 4 та 55 Женевської декларації принципів і закріплює таку вимогу: «свобода слова і вільний потік інформації, ідей і знань мають істотне значення для інформаційного суспільства і сприяють розвитку»³.

В *Окінавській хартії* було закріплено, що всі люди повсюдно, без винятку повинні мати можливість користуватися перевагами глобального інформаційного суспільства. Стійкість глобального інформаційного

¹ UN General Assembly Resolution 217 A (III) 10.12.1948. *Матеріали ЮНЕСКО об інформаційному суспільстві*. ЮНЕСКО, 2003.

² WSIS (12 December 2003), Doc. WSIS-03/GENEVA/DOC/4-E. §§ 4, 55.

³ WSIS (18 November 2005), Doc. WSIS-04/TUNIS/DOC/7-E. § 4.

суспільства ґрунтується на стимулюючих розвиток людини демократичних цінностях, таких як вільний обмін інформацією та знаннями, взаємна терпимість і повага до особливостей інших людей¹.

Усвідомлення, що управління Інтернетом має значний вплив на реалізацію і захист прав людини, зрештою призвело до того, що 5 липня 2012 р. Рада ООН з прав людини одногосно ухвалила важливу резолюцію «**Заохочення, захист і здійснення прав людини в Інтернеті**»². Нею було визначено, що права, які людина має офлайн, мають однаковою мірою бути захищені онлайн, зокрема, свобода вираження поглядів, яка застосовується незалежно від кордонів та щодо будь-яких обраних особою ЗМІ, відповідно до ст. 19 Загальної декларації прав людини та Міжнародного пакту про громадянські і політичні права.

Загалом міжнародні зобов'язання щодо доступу до Інтернету містяться в Декларації Комітету міністрів про права людини та верховенство права в інформаційному суспільстві³, де зазначається, що «обмежений доступ чи відсутність доступу до інформаційно-комунікаційних технологій може позбавити людей здатності повною мірою здійснювати свої права», у Декларації про свободу спілкування в Інтернеті 2003 р.⁴, а також у Рекомендаціях Комітету міністрів про заходи щодо підвищення цінності Інтернету як суспільної служби⁵, Рекомендаціях про сприяння свободі вираження поглядів та інформації в новому інформаційно-комунікаційному середовищі від 26 вересня 2007 р.⁶, Рекомендаціях про заходи з розвитку поваги до свободи слова та інформації у зв'язку з інтернет-фільтрами⁷ та Рекомендаціях про захист прав людини щодо пошукових систем⁸.

¹ Okinawa Charter on Global Information Society. URL: <http://www.mofa.go.jp/policy/economy/summit/2000/documents/charter.html>.

² Human Rights Council (5 July 2012), The promotion, protection and enjoyment of human rights on the Internet, 20th Session, UN Doc. A/HRC/20/8.

³ Council of Europe, Committee of Ministers (13 May 2005), Declaration of the Committee of Ministers on human rights and the rule of law in the Information Society, CM (2005) 56 final.

⁴ Council of Europe, Committee of Ministers (28 May 2003), Declaration on freedom of communication on the Internet.

⁵ Council of Europe, Committee of Ministers (7 November 2007), Recommendation CM/Rec (2007) 16 to member states on measures to promote the public service value of the Internet.

⁶ Council of Europe, Committee of Ministers (26 September 2007), Recommendation CM/Rec(2007)11 of the Committee of Ministers to member states on promoting freedom of expression and information in the new information and communications environment.

⁷ Council of Europe, Committee of Ministers (26 March 2008), Recommendation CM/Rec (2008)6 to member states on measures to promote the respect for freedom of expression and information with regard to Internet filters.

⁸ Council of Europe, Committee of Ministers (4 April 2012), Recommendation CM/Rec (2012) 3 to member States on the protection of human rights with regard to search engines.

У цілому, як свідчить історико-правовий аналіз, для держав світу притаманні різні погляди на те, які права мають бути закріплені в національних законах і як вони будуть реалізовуватися. На це впливають національні, релігійні, етнічні й інші особливості. Проте є загальне розуміння ролі прав і обов'язків людини, з чого й випливає їх класифікація.

В 1970-х роках у міжнародній практиці було визнано концепцію «трьох поколінь» прав людини, а з 1990-х – «четверте покоління» – інформаційне.

Перше покоління прав походить, головним чином, від Великої французької революції, коли вперше держава задекларувала гарантії щодо громадянських і політичних прав людини.

До другого покоління прав і свобод належить група соціально-економічних і культурних прав.

Третє покоління прав (права «солідарності») – права на солідарність, політичне, економічне, національне й культурне самовизначення, соціальний та економічний розвиток, на гуманітарну допомогу, на мир, безпечне навколишнє середовище, права соціальних і професійних груп тощо.

Четверте покоління прав (інформаційні права людини) виникло з формуванням інформаційного суспільства, що стало реальною дійсністю з поширенням інформаційно-комунікаційних технологій.

5.4.3. ЗМІСТ ПРАВ І СВОБОД ЛЮДИНИ В ІНФОРМАЦІЙНОМУ СУСПІЛЬСТВІ ЗГІДНО З НОРМАМИ МІЖНАРОДНОГО ПРАВА

Прекурсором закріплення інформаційних прав людини в міжнародному праві можна вважати резолюцію Генеральної Асамблеї ООН, де було проголошено, що «*свобода інформації є фундаментальним правом людини і ... критерієм для всіх свобод, яким присвячено Організацію Об'єднаних Націй*»¹.

Від 1948 р. й донині, як зазначалося, основоположним міжнародно-правовим актом, що визначає стандарти прав людини, є *Загальна декларація прав людини*. Згодом її положення були доповнені нормами *Міжнародного пакту про економічні, соціальні і культурні права* та *Міжнародного пакту про громадянські і політичні права*. Ці акти стали основою для розробки та прийняття подальших міжнародних і національних правових актів у галузі прав людини. Розглянемо зміст основних прав і свобод людини в контексті формування та розвитку інформаційного суспільства.

¹ Цит. за: Свобода інформації : навч. посіб. для держ. службовців / підгот. Р. Карвер ; пер. з англ. Р. Тополевського. Київ : Тютюкін, 2010. С. 8.

Свобода вираження поглядів (переконань)

Первинне значення для формування комплексу інформаційних прав має ст. 19 Загальної декларації прав людини, згідно з якою *кожна людина має право на свободу переконань і на вільне їх виявлення; це право включає свободу безперешкодно дотримуватися своїх переконань та свободу шукати, одержувати і поширювати інформацію та ідеї будь-якими засобами і незалежно від державних кордонів.*

Подібна норма передбачена ст. 19 Міжнародного пакту про громадянські і політичні права, але з більшою деталізацією, зокрема:

«1. Кожна людина має право безперешкодно дотримуватися своїх поглядів.

2. Кожна людина має право на вільне вираження свого погляду; це право включає свободу шукати, одержувати і поширювати будь-яку інформацію та ідеї, незалежно від державних кордонів, усно, письмово чи за допомогою друку або художніх форм вираження чи іншими способами на свій вибір.

3. Користування передбаченими в пункті 2 цієї статті правами накладає особливі обов'язки і особливу відповідальність. Вони можуть бути пов'язані з певними обмеженнями, які, однак, мають встановлюватися законом і бути необхідними: а) для поважання прав і репутації інших осіб; б) для охорони державної безпеки, громадського порядку, здоров'я чи моральності населення».

У свою чергу ст. 10 Конвенції Ради Європи про захист прав людини і основоположних свобод (Європейська конвенція з прав людини, ЄКПЛ) передбачено свободу вираження поглядів, а саме:

«1. Кожен має право на свободу вираження поглядів. Це право включає свободу дотримуватися своїх поглядів, одержувати і передавати інформацію та ідеї без втручання органів державної влади і незалежно від кордонів. Ця стаття не перешкоджає державам вимагати ліцензування діяльності радіомовних, телевізійних або кінематографічних підприємств.

2. Здійснення цих свобод, оскільки воно пов'язане з обов'язками і відповідальністю, може підлягати таким формальностям, умовам, обмеженням або санкціям, що встановлені законом і є необхідними в демократичному суспільстві в інтересах національної безпеки, територіальної цілісності або громадської безпеки, для запобігання заворушенням чи злочинам, для охорони здоров'я чи моралі, для захисту репутації чи прав інших осіб, для запобігання розголошенню конфіденційної інформації або для підтримання авторитету і безсторонності суду».

За результатами аналізу вказаних норм і правозастосовної практики Європейського суду з прав людини можна зробити висновок, що право на свободу вираження поглядів включає такі основні складові:

– свободу дотримуватися своїх поглядів;

- свободу одержувати інформацію та ідеї;
- свободу передавати інформацію та ідеї.

Таким чином, правовий статус людини як суб'єкта інформаційних відносин передбачає з одного боку право **на доступ до інформації**, з іншого – **можливість поширювати інформацію**. Для формування своїх поглядів та/або передачі інформації чи ідей необхідно мати достатній обсяг інформації, що робить право одержувати інформацію та ідеї (право на доступ до інформації) одним з основоположних.

Право на доступ до інформації

У сучасній науці інформаційного права зазначене право людини визначається як одне з інформаційних прав, що передбачає право кожного вільно збирати інформацію і право отримувати її від осіб, які володіють цією інформацією на законних підставах¹.

В останнє десятиліття право на доступ до інформації здебільшого інтерпретувалося з погляду доступу до публічної інформації. Безперечно, воно є важливим і відображає принцип транспарентності². *Принцип інформаційної відкритості* також є важливою умовою існування демократичного суспільства й виражається в *доступності для громадян інформації, що становить суспільний інтерес або зачіпає особисті інтереси людини; систематичному інформуванні громадян про передбачувані або прийняті рішення; здійсненні громадянами контролю за діяльністю державних органів, організацій та підприємств, громадських об'єднань, посадових осіб і прийнятих ними рішень, пов'язаних із дотриманням, охороною та захистом прав і законних інтересів громадян; створенні умов для забезпечення надання інформаційних послуг* тощо.

Проте право на доступ до інформації не обмежується лише доступом до інформації, що перебуває у володінні чи розпорядженні держави. У широкому розумінні це право передбачає доступ до публічної, екологічної, правової, наукової та інших видів інформації, у тому числі необхідної для реалізації інших прав і свобод – політичних прав, права на освіту, права на безпечне для життя і здоров'я довкілля, трудових та інших прав.

Нині актуальною також постає проблема доступу до Інтернету в різних країнах світу. Більш того, Інтернет покликаний сприяти розвитку автономності не тільки на рівні окремої людини, а й на рівні нації, а в кінцевому підсумку – людства в цілому. Те, що Інтернет дозволяє кожній спільноті висловлюватися, збагачувати і розширювати власну культуру, передбачає визнання за кожною мовою права

¹ Єсімов С. Право на доступ до інформації – ключовий елемент громадського контролю. *Вісник Національного університету «Львівська політехніка»*. Серія: Юридичні науки. 2016. № 855. С. 63–72.

² Від лат. *transpareo* – відкрите, видиме наскрізь, зрозуміле.

на простір для існування, а за кожною нацією – права на володіння засобами власних форм самовираження¹.

З урахуванням принципу *«те, що застосовується офлайн, має однаковою мірою застосовуватися онлайн»* складові елементи права на свободу вираження поглядів і свободу доступу до інформації повинні застосовуватися і в цифровому середовищі, проте на практиці виявилось складно реалізувати це положення, адже Інтернет має особливості, що не притаманні іншим засобам інформації.

Наприклад, у справі «Редакція газети “Правое дело” та Штекель проти України» Європейський суд з прав людини підкреслив відмінність Інтернету від друкованих ЗМІ, вказуючи на здатність Інтернету зберігати й передавати інформацію: *«Електронна мережа, яка обслуговує мільярди користувачів у всьому світі, не є і потенційно не буде об'єктом такого ж регулювання та засобів контролю. Ризик завдання шкоди здійсненню та використанню прав людини і свобод, зокрема права на повагу до приватного життя, який становлять інформація з Інтернету та комунікація в ньому, є безумовно вищим, ніж ризик, який походить від преси. Таким чином, підходи, які регулюють відтворення матеріалу з друкованих засобів масової інформації та Інтернету, можуть відрізнятися. Останній, безперечно, має коригуватися з урахуванням притаманних цій технології рис для того, щоб забезпечити захист зазначених прав і свобод та сприяння їм»².*

Виходячи зі змісту ст. 10 Європейської конвенції з прав людини, розрізняють окремі аспекти свободи вираження поглядів в Інтернеті, а саме: *свободу думки, свободу інформації, свободу преси та ЗМІ, свободу міжнародних комунікацій, свободу художнього самовираження та доступ до Інтернету як право³.*

З цього приводу Франк Ла Рю, спеціальний доповідач із питань сприяння та захисту права на свободу поглядів та їх вираження, стверджував у своєму звіті за 2011 р., що перед тим, як накласти на онлайн-контент будь-яке обмеження як винятковий захід, таке обмеження, за аналогією з офлайн-контентом, повинне пройти трискладовий тест: воно має бути передбачене законом, відповідати принципам передбачуваності та прозорості; воно має переслідувати одну із цілей, передбачених ст. 19 Міжнародного пакту про громадянські і політичні

¹ Ethics and human rights in the information society Proceedings, synthesis and recommendations of European Regional Conference, Organized by the French Commission for UNESCO in cooperation with UNESCO and the Council of Europe, 13–14 September 2007, Strasbourg. 2008. P. 11.

² Editorial Board of Pravoye Delo and Shtekel v. Ukraine (5 May 2011), No. 33014/05. § 63.

³ Бенедек В., Кетteman М. Свобода вираження поглядів та Інтернет : переклад. Париж : Вид-во Ради Європи, 2013. 204 с.

права, а саме: *захист прав чи репутації інших осіб, захист інтересів національної безпеки чи громадського порядку, охорону здоров'я або моралі*; воно має бути необхідним, а також найменш обмежуючим для досягнення відповідної цілі (принцип пропорційності)¹.

З часом у практиці Європейського суду з прав людини цей підхід модифікувався у трискладовий тест, згідно з яким *будь-який захід, який обмежує свободу вираження поглядів, повинен бути обґрунтованим, тобто відповідати принципам: законності* (повинен бути встановлений законом), *правомірності* (повинен переслідувати одну чи декілька правомірних цілей), *необхідності в демократичному суспільстві* (обмеження права має бути пропорційним важливості переслідуваної правомірної мети).

Таким чином, практика застосування норм міжнародного права й значна частина доктринальних праць на цю тематику дають підстави для розуміння права на доступ до Інтернету як необхідної передумови для свободи вираження поглядів у сучасних умовах.

Право на приватність (право на повагу до приватного життя)

Стаття 12 Загальної декларації прав людини передбачає, що *«ніхто не може зазнавати безпідставного втручання у його особисте і сімейне життя, безпідставного посягання на недоторканність його житла, таємницю його кореспонденції або на його честь і репутацію. Кожна людина має право на захист закону від такого втручання або таких посягань»*. Стаття 17 Міжнародного пакту про громадянські і політичні права повністю дублює її зміст.

Європейська конвенція з прав людини (ст. 8) визначає лише право на повагу до приватного й сімейного життя (відсутня частина норми про честь і репутацію) і закріплює його таким чином:

«1. Кожен має право на повагу до свого приватного і сімейного життя, до свого житла і кореспонденції.

2. Органи державної влади не можуть втручатись у здійснення цього права, за винятком випадків, коли втручання здійснюється згідно із законом і є необхідним у демократичному суспільстві в інтересах національної та громадської безпеки чи економічного добробуту країни, для запобігання заворушенням чи злочинам, для захисту здоров'я чи моралі або для захисту прав і свобод інших осіб».

Концепція правового захисту приватності сягає кінця XIX століття, коли американські юристи С. Уоррен і Л. Брандес визначили права на приватність як «право бути залишеним на самоті» («to be let alone»). Сучасна концепція права на приватність виходить за межі такого вузького розуміння і охоплює широкий спектр конкретних індивідуальних прав людини як автономної особистості.

¹ UN Human Rights Council (5 July 2012), Resolution A/HRC/20/8 on the promotion, protection and enjoyment of human rights on the Internet.

Комітет ООН з прав людини у 1988 р., коментуючи зміст ст. 17 Міжнародного пакту про громадянські і політичні права, зазначав, що захист фундаментального права на приватність поширюється на всі види комунікацій: *«Дотримання статті 17 вимагає, щоб цілісність і конфіденційність кореспонденції гарантувалися де-юре і де-факто. Кореспонденція повинна доставлятися адресату без перехоплення і без відкриття або зчитування іншим способом. Контроль, будь то електронне чи інше перехоплення телефонних, телеграфних чи інших форм комунікацій, підслуховування і запис переговорів повинні заборонятися»*¹. Комітет також указав, що це право має бути підкріплено гарантіями від будь-якого такого втручання і таких посягань, незалежно від того, здійснюються вони державними органами, фізичними або юридичними особами.

Термін *«незаконне»* означає, що втручання взагалі не може мати місце, за винятком випадків, передбачених законом. Втручання, санкціоноване державами, може відбуватися тільки на підставі закону, який повинен у свою чергу відповідати положенням, цілям і задачам Пакту. Поняття *«свавільне втручання»* також пов'язане із захистом права, передбаченого у вказаній ст. 17. На думку Комітету ООН з прав людини, вираз *«свавільне втручання»* також може поширюватися на допустиме законом втручання. Введення поняття свавільності покликане забезпечити, щоб навіть втручання, що допускається законом, відповідало положенням, цілям і задачам Пакту і в будь-якому випадку було обґрунтованим у конкретних обставинах.

Законом повинні регулюватися збір і зберігання інформації особистого характеру державною владою або приватними особами або органами в комп'ютерах, базах даних або іншим чином. Держави повинні вживати ефективних заходів для того, щоб інформація, що стосується особистого життя будь-якої особи, не потрапляла в руки осіб, які не мають дозволу на її отримання, обробку й використання.

Для найбільш ефективного захисту свого особистого життя кожна особа повинна мати право упевнитися в ясній формі, чи міститься в автоматизованих файлах даних інформація особистого характеру, і якщо міститься, то яка саме і з якою метою. Кожна особа також повинна мати можливість упевнитися, які державні органи або приватні особи чи органи контролюють або можуть контролювати їхні файли. Якщо в таких файлах міститься неправильна інформація особистого характеру або якщо вона збиралася або оброблялася в порушення положень закону, кожна особа повинна мати право вимагати виправлення або вилучення цієї інформації.

Практика Європейського суду з прав людини (ЄСПЛ) підтверджує, що навіть просте зберігання інформації про приватне життя особи

¹ Замечание общего порядка 16. Статья 17 (Тридцать вторая сессия, 1988 год).

є втручанням із точки зору ст. 8 ЄКПЛ (право на повагу приватного життя), якою передбачено, що *збереження органом публічної влади інформації про приватне життя осіб є втручанням з точки зору ст. 8 ЄКПЛ. Подальше використання збереженої інформації не змінює цього висновку* (Leander проти Швеції, 26 березня 1987 р.; Amann проти Швейцарії, 16 лютого 2000 р.).

Перелік обмежень свободи слова, передбачений у ст. 10 Європейської конвенції з прав людини, включає *розголошення персоналізованої інформації як один із видів порушення права на приватність*.

Принципово відрізняються від європейського підходу конституційно-правова доктрина й судова практика США в питанні співвідношення та узгодження права на приватність і свободи слова. Згідно з американським підходом, прийняття будь-якого нормативно-правового акта з інформаційних питань, у тому числі з правового захисту приватності персоналізованої інформації, розглядається як обмеження свободи слова, тому має бути виправдане і не посягати непропорційно на свободу отримання та поширення інформації (див., наприклад, справу «U. S. West, Inc. v. FCC», розглянуту Апеляційним судом Десятого округу США 8 серпня 1999 р.).

Таким чином, у самих витоків праворозуміння можна констатувати наявність істотних відмінностей у підходах європейської і американської правових доктрин до вирішення проблеми узгодження цих двох фундаментальних прав – права на приватність і свободи вираження поглядів.

Розвиток комунікаційних технологій суттєво вплинув на розуміння права на приватність і зміст норм, що передбачують його захист. Так, у справі «S. i Marger проти Сполученого Королівства» (4 грудня 2008 р.) ЄСПЛ прокоментував, що *«гарантіям статті 8 Конвенції буде завдано непоправної шкоди, якщо використання сучасних наукових методів у системі кримінального правосуддя буде дозволено без обмежень і без ретельного дотримання балансу між потенційною користю від широкого застосування таких методів та інтересами, пов'язаними із захистом приватного життя»*. Відповідні норми щодо гарантування недопустимості свавільного втручання з боку державних органів існують у законодавстві більшості демократичних держав і з більшою чи меншою ефективністю захищаються в судах на національному й міжнародному рівнях.

Проте застосування сучасних інформаційних технологій, які порушують право на приватність, здійснюється не лише зі сторони державних органів, а й зі сторони представників бізнесу, зокрема, корпорацій, що надають послуги на ринку інформаційно-комунікаційних технологій.

Наприклад, американські компанії протягом останніх років понесли суттєві збитки через інциденти, пов'язані з витоками персональних

даних користувачів. Зокрема, ці міжнародні скандали торкнулися компаній «Google», «Facebook» і «Twitter», коли в мережу потрапили особисті дані європейців, що змусило ЄС відреагувати відповідно до власного законодавства. При цьому справа стосується не тільки витоків указаних даних. Та ж «Google» зобов'язана виплатити близько 50 млн за порушення конфіденційності користувачів і неналежне отримання дозволу на показ персоналізованої реклами.

Загалом питання *права особи на приватність, доступу до персональних даних, поінформованості щодо мети збору таких даних і «права на забуття»*, спосіб реалізації цих правомочностей ставить на порядок денний питання щодо права людини на інформаційну безпеку, яке безпосередньо пов'язане з упровадженням міжнародних стандартів інформаційної безпеки.

Свобода думки, совісті та релігії

Загальна декларація прав людини (ст. 18) визначає, що *«кожна людина має право на свободу думки, совісті і релігії. Це право включає свободу змінювати свою релігію або переконання і свободу сповідувати свою релігію або переконання як одноосібно, так і разом з іншими, прилюдним або приватним порядком в ученні, богослужінні й виконанні релігійних та ритуальних обрядів»*.

Стаття 18 Міжнародного пакту про громадянські і політичні права суттєво розширює розуміння свободи думки, і викладає її таким чином:

«1. Кожна людина має право на свободу думки, совісті та релігії. Це право включає свободу мати чи приймати релігію або переконання на свій вибір і свободу сповідувати свою релігію та переконання як одноосібно, так і спільно з іншими, публічно чи приватно, у відправленні культу, виконанні релігійних і ритуальних обрядів та вчень.

2. Ніхто не повинен зазнавати примусу, що принижує його свободу мати чи приймати релігію або переконання на свій вибір.

3. Свобода сповідувати релігію або переконання підлягає лише обмеженням, які встановлено законом і які є необхідними для охорони суспільної безпеки, порядку, здоров'я і моралі, так само як і основних прав та свобод інших осіб.

4. Держави, які беруть участь у цьому Пакті, зобов'язуються поважати свободу батьків і у відповідних випадках законних опікунів забезпечувати релігійне і моральне виховання своїх дітей відповідно до своїх власних переконань».

Таким чином, указана норма була суттєво доповнена важливими положеннями щодо заборони примусу, надання можливості батькам передавати власні переконання своїм дітям, а також визначенням випадків можливого обмеження цієї свободи.

Зрештою, ст. 9 Європейської конвенції з прав людини визначає свободу думки, совісті і релігії таким чином:

«1. Кожен має право на свободу думки, совісті та релігії. Це право включає свободу змінювати свою релігію або переконання, а також свободу сповідувати свою релігію або переконання під час богослужіння, навчання, виконання та дотримання релігійної практики і ритуальних обрядів як одноосібно, так і спільно з іншими, як прилюдно, так і приватно.

2. Свобода сповідувати свою релігію або переконання підлягає лише таким обмеженням, що встановлені законом і є необхідними в демократичному суспільстві в інтересах громадської безпеки, для охорони публічного порядку, здоров'я чи моралі або для захисту прав і свобод інших осіб».

У правозастосовній практиці ЄСПЛ положення ст. 9 Європейської конвенції з прав людини застосовуються як до релігій, так і до різних послідовних світоглядних концепцій, які мають щирих прихильників, наприклад: пацифізм (Arrowsmith проти Сполученого Королівства, § 69); принципова відмова від військової служби (Bayatyan проти Вірменії [ВП]); вегетеріанство і боротьба проти вживання продуктів тваринного походження або тестованих на тваринах (W. проти Сполученого Королівства (dés.)); боротьба проти абортів (Knudsen проти Норвегії № 11045/84, рішення Комісії від 8 березня 1985 р., DR 42, с. 258; Van Schijndel і інші проти Нідерландів); думка лікаря про альтернативну медицину, коли це є формою вияву медичної філософії (Nyussönen проти Фінляндії); переконання, що шлюб є союзом між чоловіком і жінкою на все життя, і відмова від гомосексуальних союзів (Eweida і інші проти Сполученого Королівства)¹.

З цього слідує, що особа може мати власні думки і переконання (у тому числі не лише релігійні), поширювати їх і чинити відповідно до них, обираючи самостійно найбільш відповідний варіант поведінки згідно з власними переконаннями. І якщо перша частина цього права – мати власні думки і переконання – є абсолютним правом особи, то право їх сповідувати може бути обмежене у випадках, передбачених законом.

Втручання в реалізацію свободи думки, совісті та релігії часто межує з порушенням права на свободу вираження переконань, наприклад, у формі вживання в офіційних документах принизливих висловів щодо релігійної громади (Leela Förderkreis e.V. і інші проти Німеччини, § 84), відмови уповноваженого органу надати ліцензію на радіомовлення християнській радіостанції (Glas Nadejda EOOD і Anatoli Elenkov проти Болгарії) та ін.

Ще один контекст, у якому свобода думки, совісті та релігії співвідноситься з інформаційною сферою стосується проповідування і про-

¹ Довідник із застосування статті 9 «Свобода думки, совісті і релігії». URL: https://www.echr.coe.int/Documents/Guide_Art_9_UKR.pdf.

зелітизму¹. ЄСПЛ ствердив (у справі «Kokkinakis проти Греції», § 31), що свобода сповідувати свою релігію включає право спробувати переконати і навернути ближніх, наприклад, за допомогою «навчання», без чого, зрештою, «свобода змінювати релігію або переконання», захищена ст. 9 Конвенції, ризикує залишатись мертвою літерою.

Свобода думки, совісті та віросповідання перетинається з правом батьків забезпечувати освіту й навчання дітей відповідно до своїх релігійних і світоглядних переконань. У ст. 18 Міжнародного пакту про громадянські і політичні права це передбачено безпосередньо, тоді як Європейська конвенція з прав людини і Загальна декларація прав людини не містять такої норми. Але у ст. 2 Додаткового протоколу до Європейської конвенції з прав людини міститься відповідне застереження, яке неодноразово застосовувалося в практиці ЄСПЛ, зокрема щодо викладання предметів релігійного змісту в школах (Hasan і Eylem Zengin проти Туреччини, Folgerø і інші проти Норвегії).

Інші права і свободи людини в інформаційному суспільстві

Як зазначалося, «слід розрізняти дві різні категорії: інформаційні права і свободи людини, а також права і свободи людини в інформаційному суспільстві. При цьому, перша категорія є складовою другої»².

В умовах становлення інформаційного суспільства невизначеність у правовій площині нового змісту й межі прав і свобод людини *неминуче призводить до виникнення нових, притаманних такому суспільству, проблем*, що вимагають наукового дослідження.

Підготовка *Декларації прав людини і правових норм в інформаційному суспільстві*³ стала першою спробою окреслення правових рамок у цій сфері. Комітет експертів Ради Європи з інформаційного суспільства присвятив основну увагу розробці норм відповідальної поведінки в інформаційному суспільстві. Експерти розглянули, яким чином різні дійові особи, включаючи уряд, приватні компанії, ЗМІ та неурядові організації, можуть співпрацювати задля поваги до прав людини. Учасники Міжнародного форуму «Права людини в інформаційному суспільстві: відповідальна поведінка головних дійових осіб», ініційованого Радою Європи, закликали уряди захищати всі права людини, які стосуються інформаційного суспільства, від свободи слова до приватності і копірайта, не забуваючи про завдання подолання інформаційної нерівності та про

¹ Прозелітизм 1. *церк.* Прагнення поширити своє віросповідання, навернути до нього інших; 2. *книжн.* Палка відданість якому-небудь ученню, теорії, переконанням і т. ін. (Словник української мови : в 11 т. / АН УРСР, Ін-т мовознавства ; за ред. І. К. Білодіда. Київ : Наук. думка, 1970–1980. Т. 7. С. 183).

² Золотар О. О. Інформаційна безпека людини: теорія і практика : монографія. Київ : АртЕк, 2019. С. 91.

³ Declaration on Human Rights and the Rule of Law in the Information Society. 2005, May 13. URL: https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=09000016805da1a0.

належне управління. На їхню думку, «цілковита повага свободи слова та інформації державними і недержавними інститутами є необхідною передумовою побудови вільного інформаційного суспільства для всіх, а інформаційно-комунікаційні технології не повинні використовуватися для обмеження цієї фундаментальної свободи»¹.

Розділ «Права людини в інформаційному суспільстві» вказаної Декларації містить 8 пунктів:

- «Право на свободу вираження, інформації та комунікацій»;
- «Право на повагу до приватного життя і таємниці листування»;
- «Право на освіту і загальний доступ до інформаційних технологій»;
- «Заборона рабства і примусової праці»;
- «Право на неупереджений суд і заборону на позасудове переслідування»;
- «Захист власності»;
- «Право на вільні вибори»;
- «Свобода зібрань»².

Слід зауважити, що переважна більшість зазначених прав – це права, які вважалися базовими й до становлення інформаційного суспільства. Проте, як видається, більшої уваги необхідно приділити новому розумінню прав і свобод людини, якого вони набувають в умовах цифрової трансформації всіх сфер життєдіяльності людини, суспільства й держави.

Поруч із поняттям «інформаційне суспільство» в міжнародний обіг увійшло поняття «*digital divide*» – «цифровий розрив» або «цифрова *priv*ва». Ця категорія поширилася в 1995 р. після публікації звіту від Міністерства торгівлі США про результати дослідження доступу громадян до комп'ютерів та Інтернету³, і спочатку мало на увазі поділ суспільства на підключених та не підключених до глобальної мережі Інтернет⁴.

Згідно з концепцією інформаційного суспільства, його ознакою є можливість вільного обміну інформацією, яка сприяє подоланню бідності та нерівності. Однак існує і зворотна сторона зазначеного. Як стверджує один з основоположників концепції «мережевого суспільства» Мануель Кастельс, «глобальний тренд полягає в тому, що інформаційна економіка підключає до своєї мережі тих, хто пред-

¹ Цит. за: Золотар О. О. Інформаційна безпека людини: теорія і практика : монографія. Київ : АртЕк, 2019. С. 91.

² Declaration on Human Rights and the Rule of Law in the Information Society. 2005, May 13. URL: https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=09000016805da1a0.

³ Falling through the Net: A Survey of the «Have Nots» in Rural and Urban America / National Telecommunications and Information Administration. 1995. URL: <https://www.ntia.doc.gov/ntiahome/fallingthru.html>.

⁴ Там само.

ставляє для неї цінність (тим самим надаючи їм додаткову цінність), але відключає тих, хто не має для неї цінності (тим самим ще більше зменшуючи їх шанси набутти будь-якої цінності)»¹.

Таким чином, цей аспект функціонування інформаційного суспільства може змінити сутнісне розуміння заборони дискримінації як однієї з основоположних норм щодо прав і свобод людини.

Критерій економічної видимості, який керує глобальним інформаційним суспільством, часто виключає «невидимі знання»², оскільки економіка ґрунтується перш за все на обробці «оцифрованих знань», перетворених на дані. Завдяки цьому ще більш відчутною стає загроза прихованих форм «техноапартеїду»³.

Водночас слід зауважити, що людина має залишатися головною цінністю будь-якого суспільства, у тому числі інформаційного, а тому питання захисту її прав і свобод ще більше актуалізується за наявності нових викликів і загроз не тільки для свободи розвитку особистості, а й для її фізичної та психологічної цілісності.

Підсумуємо розгляд питання щодо міжнародно-правових стандартів прав людини в інформаційній сфері такими основними висновками:

1) концепція формування і розвитку міжнародних стандартів щодо інформаційних прав і свобод людини має досить нетривалу історію порівняно з історією держави і права в цілому, а їх ретельне вивчення свідчить про низку протиріч, суттєвих особливостей і проблем в умовах становлення і розвитку інформаційного суспільства;

2) протягом останніх десятиліть спостерігається стрімкий розвиток інформаційних прав людини – від свободи інформації, проголошеної в Декларації ООН 1948 р., до закріплення на міжнародному, регіональному і національному рівнях цілої низки інформаційних прав, зокрема свободи вираження поглядів (переконань), права на приватність (право на повагу до приватного життя), свободи думки, совісті та релігії тощо. Водночас можливість їх реалізації значною мірою залежить від наявності доступу до інформаційно-комунікаційних систем і мереж;

3) актуальним у сучасних умовах постає питання визначення міжнародно-правового статусу глобального інформаційного простору як універсальної цінності, міжнародного надбання з відповідним застосуванням щодо нього принципу спільної спадщини людства.

¹ Химанен П., Кастелс М. Информационное общество и государство благосостояния. Финская модель = The Information Society and Welfare State: The Finnish Model. М. : Логос, 2002. 224 с.

² Невидимі знання – неоднорідна сукупність знань, не виражених у текстовій формі, що часто передаються з покоління в покоління у постійній взаємодії з природою, а також знання місцевих і корінних народів.

³ Towards Knowledge Societies. Paris : UNESCO, 2005. P. 150.

5.5. ПРОТИДІЯ НЕГАТИВНИМ ІНФОРМАЦІЙНО-ПСИХОЛОГІЧНИМ ВПЛИВАМ НА ЛЮДИНУ Й СУСПІЛЬСТВО В УМОВАХ ІНФОРМАЦІЙНОЇ ВІЙНИ РФ ПРОТИ УКРАЇНИ

Для більш повного дослідження вказаної проблеми видається за доцільне передусім розглянути такі основні питання: *соціогуманітарні та психологічні аспекти захисту інформаційно-психологічної безпеки людини; інформаційно-психологічний і правовий аспекти маніпулювання масовою політичною свідомістю; механізми деструктивного впливу засобів масової комунікації на суспільну й особистісну свідомість; протидія негативним інформаційним впливам на людину й суспільство в умовах інформаційної війни.*

5.5.1. СОЦІОГУМАНІТАРНІ ТА ПСИХОЛОГІЧНІ АСПЕКТИ ЗАХИСТУ ІНФОРМАЦІЙНО-ПСИХОЛОГІЧНОЇ БЕЗПЕКИ ЛЮДИНИ

Інтернет і новітні комп'ютерні технології створюють новий соціальний простір і нові форми інформаційних суспільних відносин. Інтернет – потужна зброя проти інформаційних блокад і відкрите поле для інформаційно-психологічного протистояння¹.

В умовах інформаційно-технологічної революції, що відбулася в Україні, та формування глобального інформаційного простору актуальною постає проблема розробки теоретико-правових основ забезпечення безпеки, прав і свобод людини і громадянина в інформаційній сфері².

Насамперед це стосується запобігання, своєчасного виявлення і припинення або нейтралізації негативних інформаційно-психологічних впливів на свідомість людини. Вказана загроза сьогодні є реальною та вимагає розробки ефективних організаційних, правових, гуманітарних та інших механізмів запобігання таким діям і посилення відповідальності суб'єктів інформаційної діяльності за можливі правопорушення в цій сфері.

Заслужують на увагу висновки вітчизняних та іноземних учених, що науково-технічний прогрес постійно відкриває нові можливості, методи і способи впливу на опонента, сприяє підвищенню ефективності вже відомих прийомів. Інформаційно-психологічні засоби призна-

¹ Дзьобань О. П., Пилипчук В. Г. Інформаційне насилля та безпека: світоглядно-правові аспекти : монографія. Харків : Майдан, 2011. С. 104.

² Пилипчук В. Г. Проблема визначення пріоритетних напрямів правових досліджень в інформаційній сфері. *Збірник матеріалів круглого столу «Проблеми та пріоритети розвитку правової науки»*. Київ : НДЦП, 2010. С. 8.

чені для прямої або опосередкованої дії на центри ухвалення рішень суб'єкта (індивіда, соціальної групи, держави), що управляє, шляхом зміни його психічного стану, світоглядних установок, системи знань про навколишній світ. Використовувані при цьому прийоми не нові, ґрунтуються вони на тому, що поведінка суб'єкта повною мірою залежить від інформації, що є сполучною ланкою між ним і навколишнім світом¹.

Як свідчить аналіз, у сучасних умовах, коли інформація стає одним із головних ресурсів і серйозною зброєю, свобода слова та відкритий доступ до інформації може бути не тільки правом людини, а й зброєю проти неї.

Сьогодні на шляху розвитку інформаційних (цифрових) технологій майже повністю відсутні будь-які бар'єри. Крок у крок із розвитком цієї великої інформаційної структури йде розвиток взаємозв'язаної з нею іншої системи – віртуальної реальності. Системи віртуальної реальності все більше виявляються задіяними в процесі життєдіяльності людини та всього суспільства.

Важливий аспект вивчення явища віртуальної реальності – це чинник маніпуляції свідомістю і підсвідомістю людини в такій системі. Психологічну залежність від перебування у віртуальній реальності прищепити зовсім нескладно, що зумовлене передовсім об'єктивними психологічними чинниками. Нині вже існує тенденція до цілеспрямованого впливу на свідомість людини через Інтернет. Цікавим для вивчення є аспект можливого використання Інтернету як украй інтегрованого інформаційного поля, здатного конденсувати прояви волі, передаючи їх на відстані без обмежень².

Щодня відбувається «згвалтування» зорового нерва людини численними закликами. Інформаційні продукти володіють вселяючою та маніпулюючою силою, поширюють помилкову свідомість, забезпечену імунітетом проти власної хибності. І в міру того, як вони стають доступними для нових соціальних класів, та дія на свідомість, котру вони несуть із собою, стає способом життя. Як наслідок, виникає модель одновимірного мислення і поведінки, у якій ідеї, спонукання та цілі, трансцендуючи універсум дискурсу і вчинку, що за своїм змістом утвердився, або відторгаються, або приводяться у відповідність із термінами цього універсуму, що перевизначаються раціональністю даної системи та її кількісною мірою³.

¹ Дзьобань О. П., Пилипчук В. Г. Інформаційне насилля та безпека: світоглядно-правові аспекти : монографія. Харків : Майдан, 2011. С. 105.

² Коловоротный С. В. Виртуальная реальность: манипулирование временем и пространством. *Журнал практической психологии и психоанализа*. 2003. № 1.

³ Маркузе Г. Одномерный человек. М. : Refl-book, 1994.

Слід пам'ятати, що ми живемо в інформаційну епоху і наші бажання є об'єктами маніпуляції. *Ми – наша свідомість і підсвідомість – перебуваємо під постійним впливом інформаційних потоків.* Необхідно усвідомити, що свобода нашої волі знаходиться під загрозою, і для того, щоб її захистити, треба мати чітке уявлення про всі ті прийоми маніпулювання свідомістю, які застосовуються проти нас. Захист від маніпуляцій свідомістю вимагає свідомої активної дії з боку кожного індивіда.

Знаючи прийоми маніпулювання, можна виробити відповідні механізми захисту. Передусім слід навчитися бути пильними при отриманні будь-якої інформації, особливо через ЗМІ, виробити діалогічність мислення, частіше звертатися до традиційних культурних і духовних цінностей, зокрема, аби формувати бар'єри проти маніпуляції. Необхідно посилити способи контролю не стільки над вабленнями (потягами), скільки, здебільшого, над свідомістю, бо, залишена без уваги, вона може розгледіти у все повнішому задоволенні потреб їх придушення. Якщо попри всю пильність відчувається, що інформація обходить свідомість і діє безпосередньо на підсвідомість, краще просто відключити джерело інформації¹.

На відміну від замовної інформаційно-психологічної атаки, що проводиться традиційними методами через пресу й телебачення, викладену в Інтернеті компрометуючу інформацію важко оперативно дезавувувати внаслідок недосяжності й анонімності автора. На той час, коли зусиллями правоохоронців автор все ж таки буде виявлений, а його інформаційний ресурс пригнічений, основна мета інформаційної атаки вже може бути досягнута.

За цих умов цікавими видаються пропозиції *психотерапевтичної профілактики в інформаційній сфері*, або «*кібертерапії*». Це дуже широке поняття, яке охоплює різні типи психотерапевтичного втручання з використанням Інтернету. Незважаючи на обмежені можливості сучасної кібертерапії та відсутність юридичного статусу такої діяльності, вона розвивається і має всі шанси увійти до переліку психотерапевтичних послуг².

Водночас варто звернути увагу й на інші технології інформаційно-психологічного впливу на свідомість людини, зокрема такі.

1. Інтенсивні низькочастотні коливання, які можуть впливати на центральну нервову систему й органи травлення, призводити до загального нездужання, головного болю і больових відчуттів у внутрішніх

¹ Теплов А. А. Власть в информационную эпоху. *Мировая политика: вызовы и альтернативы* : сб. науч. ст. Вып. 1. М., 2003.

² Уханова Н. С., Бойко О. В. Проблеми інформаційного протиборства і додержання прав людини в контексті розбудови інформаційного суспільства. *Інформація і право*. 2011. №2 (2). С. 71–77.

органах. При вищих рівнях сигналу на частотах у декілька герц – до запаморочення, нудоти, втрати свідомості, а іноді й до сліпоти.

Ця зброя може також викликати в людей панічний стан, втрату контролю над собою і непереборне прагнення піти від джерела ураження. Акустична зброя проковує вояків супротивника до самогубства, перетворює цілі військові з'єднання на некерований натопв¹.

2. Психологічний вплив образотворчими засобами враховує закономірності зорового сприйняття різних предметів, вони повинні порушувати інтерес, бажання якомога глибше вникнути в їх зміст. Відомо, наприклад, що коли організм користувача комп'ютера ослаблений, можна через екран так закодувати набір випромінювань кольорових, звукових та інших сигналів, що вони, діючи через підсвідомість, збивають біоритми своєї жертви до такого ступеня, що людина не витримує й гине.

Можна відзначити певний ефект, що викликається *кольоровими плямами, вбудованими в комп'ютерний вірус*, позначений V666. Цей вірус здатен негативно впливати на психофізіологічний стан оператора (аж до смертельних наслідків). Принцип його дії заснований на феномені 25-го кадру, це – спеціально підібрана комбінація кольорів, яка занурює людину в свого роду гіпноотичний транс. Через певні проміжки часу картинка змінюється, підсвідоме сприйняття нового зображення має викликати зміну ритму й сили скорочень серця. У результаті виникають різкі перепади артеріального тиску в малому колі кровообігу, які призводять до перевантаження судин головного мозку людини.

Аналогічним прикладом *психотропної дії на психіку людини* стала масова «телевізійна епідемія», що спалахнула в Японії 1 грудня 1997 р. після демонстрації чергової серії популярного мультфільму «Покемони» («Кишенькові чудовиська»). Більше семисот дітей були шпиталізовані із симптомами епілепсії. На думку психіатрів, масову недугу викликали епізоди, що супроводжувалися численними сліпучими різнокольоровими спалахами.

3. Іншим механізмом впливу на психіку людини є *нейролінгвістичне програмування* і так звані «*програмні закладки*» (мови в мові, зображення на зображення) з використанням комп'ютерів та інших аудіовізуальних засобів для впливу на нейрофізіологічний субстрат психічно-го світу людини, що діє на ліву і праву півкулі людського мозку.

Загалом у стані трансу відбувається гальмування процесів у корі головного мозку людини (напряму або після збудження, що виходить за ступенем інтенсивності за межі індивідуально прийнятного рівня), і на певному етапі об'єкт впливу наближається до стану, який І. П. Павловим був названий «парадоксальною фазою». Парадоксальність її полягає в тому, що навіть слабкі подразники, якими виступають слова,

¹ Поликарпов В. С. Философия безопасности. СПб. ; Ростов н/Д ; Таганрог : Изд-во ТРТУ, 2001.

відеоряд та інше, що ллється з екранів телевізорів, комп'ютерів, мобільних телефонів, реклами, викликають у свідомості уявні образи, здатні здійснювати сильні впливи та зміни. Крім цього, багаторазове повторення тих самих подразників саме в такому стані більш ефективно та якісно формує індивідуальну та згодом і громадську думку з того чи іншого наперед заданого суб'єктами інформаційного впливу питання.

Якщо розглядати цю проблему в парадигмі психоаналізу й аналітичної психології, то транс послаблює вплив такого психологічного утворення, як «цензура», яка не дає можливості вільному проходженню непотрібної, як на її «погляд», інформації із свідомості до несвідомої та підсвідомої частини психіки і навпаки. Це робиться задля збереження психіки від негативних впливів. А у стані трансу в підсвідомість можна спрямувати інформацію, яка викликає зміни та реакції у психіці, змінює та закріплює установки, потрібні тому, хто цей вплив здійснює. При цьому треба врахувати, що підсвідомість ініціює такі зміни так, що свідомість сприймає їх як природні, власні, а не нав'язні. І якщо у психотерапевтичній практиці такі впливи здійснюються з корисною метою, то нав'ювання тих чи інших ідей у ході інформаційної війни, проведення інформаційних та психологічних операцій або деструктивного впливу політичних партій та організацій досягає зовсім інших цілей, які можуть зашкодити людині, суспільству чи державі.

Заслужують на увагу висновки, що **інформаційно-психологічна війна** має істотні відмінності від звичайної війни, спрямованої на фізичне знешкодження супротивника. *Її суть – впливати на суспільну свідомість так, щоб управляти людьми та примусити їх діяти проти своїх інтересів.* На думку вітчизняних та іноземних фахівців, у ході цих воєн застосовуються такі **види психологічного впливу**: *інформаційно-психологічний, психогенний, психоаналітичний, психотропний, нейролінгвістичний*¹.

Загалом **інформаційно-психологічна війна** – це сукупність різних форм, методів і засобів дії на людей з метою зміни в бажаному напрямі їх психологічних характеристик (поглядів, думок, ціннісних орієнтацій, настроїв, мотивів, установок, стереотипів поведінки), а також групових норм, масових настроїв, суспільної свідомості в цілому.

Для цього використовується так звана **інформаційна зброя** – засоби знищення, спотворення або розкрадання інформації; подолання систем захисту; обмеження доступу законних користувачів, дезорганізації роботи технічних засобів, комп'ютерних систем. Атакувальною інформаційною зброєю називають *комп'ютерні віруси; логічні бомби (програми закладки); засоби придушення інформаційного обміну в телекомунікаційних мережах, фальсифікації інформації*

¹ Лисичкин В., Шелепин Л. Третья мировая информационно-психологическая война. М., 1999 ; Крысько В. Г. Секреты психологической войны (цели, задачи, методы, формы, опыт). Минск, 1999 ; Татенко В. О. Соціальна психологія впливу : монографія. Київ : Міленіум, 2008.

в каналах державного і військового управління; засоби нейтралізації тестових програм; різного роду помилки, що свідомо вводяться в програмне забезпечення об'єкта¹.

З урахуванням застосування розглянутих та інших способів і механізмів інформаційного протиборства, застосування інформаційної зброї та негативних інформаційно-психологічних впливів на шкоду людини і суспільству актуальною постає проблема **інформаційно-психологічної безпеки людини**, без комплексного опрацювання якої видається неможливим подальший сталий розвиток суспільства й держави.

При цьому вчені надають різні визначення цьому поняттю. Зокрема, під **інформаційно-психологічною безпекою** розуміють стан захищеності громадян, окремих груп і соціальних верств, масових об'єднань людей і населення в цілому від негативних інформаційно-психологічних впливів². Інформаційно-психологічну безпеку визначають і як стан захищеності індивідуальної, групової і суспільної свідомості та соціальних суб'єктів різних рівнів від впливу інформаційних факторів, які викликають дисфункціональні соціальні процеси³.

Інформаційно-психологічну безпеку також вважають окремою складовою національної безпеки і трактують як стан захищеності гарантованих законодавством умов життєдіяльності держави, суспільства й окремої особи від зовнішніх і внутрішніх загроз⁴.

У цілому за основу може бути взяте визначення **психологічної безпеки** як стану суспільної свідомості, при якому суспільство в цілому і кожна особистість сприймають існуючий стан дійсності й життя як адекватний та надійний, оскільки складаються реальні можливості для задоволення природних і соціальних потреб громадян та існує впевненість у майбутньому⁵.

Також заслуговують на увагу оцінки, що **стан забезпечення інформаційно-психологічної безпеки** визначається низкою **політичних, соціально-економічних і духовних факторів**⁶.

Зокрема, до **політичних факторів** відносять: зміну геополітичної обстановки внаслідок фундаментальних змін у різних регіонах; фор-

¹ Черешкин Д. С., Смолян Г. Л., Цыгичко В. Н. Реалии информационной войны. *Конфидент*. 1996. № 4.

² Проблемы информационно-психологической безопасности / под ред. А. В. Брушлинского, В. Е. Лепского. М. : Ин-т психологии РАН, 1996. 100 с.

³ Грачев Г. В. Информационно-психологическая безопасность личности: состояние и возможности психологической защиты. М. : Изд-во РАГС, 1998. 125 с.

⁴ Кормич Б. А. Організаційно-правові основи політики інформаційної безпеки України : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Харків, 2004. 44 с.

⁵ Грачев Г. В. Информационно-психологическая безопасность личности: состояние и возможности психологической защиты. М. : Изд-во РАГС, 1998. С. 36.

⁶ Лепский В. Е. Информационно-психологическая безопасность субъектов дипломатической деятельности. *Дипломатический ежегодник – 2002* : сб. ст. М. : Науч. кн., 2003. С. 233–248.

мування нових національних інтересів; становлення державності на основі демократичних принципів, законності та інформаційної відкритості; інформаційну експансію (агресію) окремих країн, транснаціональних та інших суб'єктів, які намагаються досягти власних цілей або здійснювати глобальний інформаційний вплив; посилення міжнародної співпраці на основі максимальної відкритості сторін; низький рівень політичної, правової та інформаційної культури в суспільстві.

До *соціально-економічних факторів* відносять: труднощі переходу до ринкової економіки; інфляційні процеси та падіння життєвого рівня населення; безробіття, майнову поляризацію; поширення злочинності, криміналізацію суспільних відносин; погіршення показників здоров'я нації; зростання міжетнічної чи міжрелігійної напруги.

Духовні фактори також мають значення, а саме: криза державної ідеології; деформація системи норм і цінностей; поява нових форм і засобів впливу на індивідуальну, групову й масову свідомість; виникнення нових форм міфологічної свідомості; недооцінка національних історичних і культурних традицій; послаблення соціокультурних інститутів, освіти і науки; недосконалість системи етичних норм у сфері інформаційної діяльності.

Загалом розгляд соціогуманітарних і психологічних аспектів захисту прав, життя та здоров'я людини в інформаційному суспільстві дає змогу дійти таких основних *висновків*:

– інформаційні технології все більше впливають на всі сфери життєдіяльності людини і суспільства, а їх неправомірне використання посилює небезпеку інформаційного насильства й може створювати прямі загрози життю і здоров'ю людини;

– інформаційно-психологічний вплив на людину і суспільство виявляється повсюдно, а потужність інформаційних потоків нині не стримується ні моральними, ні культурними межами. За цих умов психіка людини, якщо вона погано розуміє і не усвідомлює достатньо виразно, що саме з нею відбувається в конкретній ситуації, надзвичайно вразлива для різних методів психологічного насильства та психологічної експлуатації;

– розуміння інформаційно-психологічної безпеки як стану захищеності особистості, соціальних груп і об'єднань від впливів, здатних протидіяти їхній волі, і бажання змінювати психічний стан і психологічні характеристики людини, модифікувати її поведінку й обмежувати свободу формування власної позиції, призвело до необхідності переосмислення підходів щодо ролі спілкування, комунікації, інформаційної взаємодії та інших соціально-психологічних процесів і явищ. Розуміння загроз інформаційно-психологічній безпеці людини, механізмів їх дії та можливостей психологічного захисту стає актуальною теоретичною та прикладною проблемою.

5.5.2. ІНФОРМАЦІЙНО-ПСИХОЛОГІЧНИЙ І ПРАВОВИЙ АСПЕКТИ МАНІПУЛЮВАННЯ МАСОВОЮ ПОЛІТИЧНОЮ СВІДОМІСТЮ

Проблема маніпулювання масовою політичною свідомістю нині залишається вкрай актуальною. Комплексне вивчення особливостей впливу на масову політичну свідомість дозволяє прогнозувати поведінку суб'єктів політичного впливу й висуває низку актуальних проблем розвитку і регулювання суспільних відносин в інформаційній сфері. У контексті зазначеного важливим питанням також є проблема співвідношення свідомих і несвідомих компонентів у визначенні поняття «масова політична свідомість».

Як свідчить аналіз, до масової політичної свідомості прийнято відносити настрої, уявлення і думки населення, вивчення динаміки яких дозволяє моделювати та здійснювати впливи на масовий суб'єкт. Масовий суб'єкт як носій масової політичної свідомості сприймає політичну дійсність через призму політичної культури і наявних стереотипів (традицій, політичних цінностей, норм політичної поведінки, особливостей сприйняття тощо), а також характеризується наявністю спільної масової політичної думки і схильністю до формування масових рухів. Суб'єктами масової свідомості дослідники вважають великі групи людей, певні соціальні групи, основну частину населення та суспільство в цілому¹.

Соціальні психологи, які вивчають масову політичну свідомість, зокрема Ю. Замошкін, Г. Почепцов, М. Фролова, О. Шестопал, прагнуть поєднати розгляд суспільного змісту цього феномену з аналізом індивідуальних і групових механізмів його функціонування.

Кожне суспільство, з ракурсу соціальної психології, можна трактувати як велику групу, а отже, відслідковувати психологічні групові закономірності. Згідно з логікою функціонування «групового мислення» група може функціонувати як одне ціле, хоча її члени можуть і не усвідомлювати цього.

Суспільство як суб'єкт масової політичної свідомості може переважно функціонувати на *раціональному рівні*, на рівні «*робочої групи*» (за теорією В. Біона), яка здатна раціонально вирішувати прагматичні завдання, визначати стратегічні й тактичні цілі, а також справлятися з розчаруваннями, які виникають на шляху їх реалізації².

Натомість *регресивні групи*, що знаходяться в так званих базових позиціях, при досягненні бажаних цілей керуються виключно своїми

¹ Краснокутський О. В. Політична свідомість як утворююча складова процесу формування ідеології державотворення. *Гуманітарний вісник ЗДІА*. 2013. № 52. С. 227–240.

² Бйон, Уилфред. URL: https://ru.wikipedia.org/wiki/Бйон,_Уилфред ; Пилипчук В. Г. Актуальні проблеми становлення і розвитку правової науки в інформаційній сфері. *Інформація і право*. 2012. № 1 (4). С. 17.

почуттями, функціонують на ірраціональному рівні, демонструють містичний спосіб мислення та вразливі до маніпулятивних впливів, що наочно проявляється на прикладі рф. Згідно з термінологією В. Біона можна виокремити такі базові позиції, що характеризують масову політичну свідомість указаних регресивних груп:

- 1) позиція *«боротьби і втечі»*;
- 2) позиція *«залежності»* або *«надії на месію»*.

У разі коли масова політична свідомість функціонує за логікою базової позиції *«боротьби і втечі»*, таке суспільство *«шукає ворогів»* всередині і розколюється або *«знаходить ворогів»* зовні та інтегрується проти спільного ворога. При цьому реальний стан речей не аналізується, а суспільство перестає працювати над досягненням реалістичних цілей. Нині, як свідчить аналіз, ця позиція досить активно впроваджується в політичну свідомість російського суспільства.

«Синдром ворога» як одна з деформацій масової політичної свідомості має у своїй основі низку причин. Так, за часів сталінщини мільйони людей на пострадянському просторі були втягнуті в пошуки і знищення *«ворогів народу»*, а коли не було ворогів реальних, то їх штучно створювали. Поряд із цим, згідно з історією права, формувалося належне *«правове поле»* для забезпечення реалізації цієї позиції. На ґрунті такого буття, насамперед в умовах авторитарності, виникають соціальні групи, яким це потрібно, а сама ідея розщеплення працює як маніпулятивний механізм.

Позиція *«залежності»* передбачає, що суспільство як суб'єкт масової політичної свідомості шукає і знаходить об'єкт, на якого повністю покладається – *«він нас захистить, про нас подбає»*. Причому цей *«захисник»* може бути як *внутрішнім* (влада загалом чи національний лідер), так і *зовнішнім*. На такого суспільного лідера група (суспільство) проектує свої потреби в захисті, піклуванні, безпеці. Натомість такому лідеру делегується право одноосібного здійснення влади (класичний обмін свободи на безпеку). Ця потреба перекласти відповідальність на ілюзорного *«захисника»* робить людей вразливими до маніпуляцій, що створюють ілюзію задоволення цієї потреби.

Хоча маніпуляцію свідомістю і не відносять до класичних форм інформаційного насильства, але вона створює реальні передумови до цього й фактично порушує права людини в частині обмеження свободи вибору, отримання повної та об'єктивної інформації.

У контексті зазначеного цікавими є оцінки, що самою природою у сферу свідомого й несвідомого людини закладено унікальні можливості щодо сприйняття, вироблення, синтезу, аналізу та використання інформації, а також механізми й запобіжники протидії сучасним інформаційним засобам ураження. Ці природні можливості людини можуть бути активовані свідомо чи несвідомо самою людиною або

соціальним середовищем, у якому вона перебуває. І саме на злам узаконених запобіжників або на їх блокування спрямовуються негативні інформаційно-психологічні впливи, у тому числі технології зомбування, нейролінгвістичного програмування людини тощо¹.

Саме тому, на наш погляд, якщо людина буде здатна вирізняти ті чи інші негативні інформаційні впливи й захищати свою духовну сутність, вона ніколи не стане жертвою маніпуляції.

Цілком зрозумілим є те, що для цілеспрямованого впливу на суспільну свідомість потрібно зруйнувати цілісність мислення та маніпулювати емоціями натовпу. І чим сильніша ця маніпуляція, тим слабкішими стають внутрішні й духовні зв'язки, тим невротичнішим є мислення індивіда, здоровий глузд відступає на задній план, і зростає сприйнятливості до маніпуляції².

Ця досить потужна технологія з імплантації у свідомість мас «потрібних» ідей також може призводити до нівелювання різниці між різними суспільними системами, зокрема тоталітаризмом і демократією.

Як відомо, великі маси людей ніколи не вражаються логікою, а переважно чуттєвими образами. І те, що називається громадською думкою, радше є громадським відчуттям. Тому принципово важливою складовою маніпуляції масовою свідомістю є попереднє розгойдування емоційної сфери людей³, що активно використовується різними внутрішніми і зовнішніми силами та створює реальні загрози безпеці людини, суспільства й держави.

Слушною є думка, що маніпуляція – це технологія, яка потрібна для зміни поведінкових моделей людей та їх світогляду і застосовується відповідно до чийось інтересів⁴. Тому завжди необхідно враховувати, хто і з якою метою використовує вказані інформаційно-психологічні технології.

Загалом розгляд піднятих питань маніпулювання масовою політичною свідомістю можемо підсумувати такими висновками:

– українське суспільство як суб'єкт масової політичної свідомості демонструє готовність і функціонує в умовах війни на рівні логіки «робочої групи», а не на рівнях архаїчних, регресивних та ірраціональних позицій «боротьби і втечі» або «залежності» («надії на месію»), що значною мірою унеможлиблює маніпулятивні впливи;

– позиція «робочої групи» дає можливість українському суспільству раціонально вирішувати прагматичні завдання, визначати стратегічні й тактичні цілі та справлятися з розчаруваннями, які виникають

¹ Пилипчук В. Г. Актуальні проблеми становлення і розвитку правової науки в інформаційній сфері. *Інформація і право*. 2012. № 1 (4). С. 17.

² Кара-Мурза С. Маніпуляція сознанием. М. : Алгоритм, 2000.

³ Лебон Г. Психология народов и масс. СПб. : Гарант, 1996.

⁴ Доценко Е. Л. Психология манипуляции: феномены, механизмы и защита. М. : ЧеРо : Изд-во МГУ, 1997.

на шляху їх реалізації, що сприятиме повоєнному відновленню та подальшому сталому розвитку України.

5.5.3. МЕХАНІЗМИ ДЕСТРУКТИВНОГО ВПЛИВУ ЗАСОБІВ МАСОВОЇ КОМУНІКАЦІЇ НА СУСПІЛЬНУ Й ОСОБИСТІСНУ СВІДОМІСТЬ

Еволюція постіндустріального суспільства, що супроводжується корінними соціальними перетвореннями, веде до становлення глобальної інформаційної індустрії, яка переживає період технологічної конвергенції, організаційного злиття, законодавчої лібералізації, до структурних змін у зайнятості та появи нових форм «електронної демократії»¹.

Власне, інформаційне суспільство й породжує різноманітні глобальні процеси. Глобалізація – об’єктивне явище сучасного світу, яке не залежить від суб’єктивних бажань, уподобань і антипатій. Процеси глобалізації в інформаційному просторі актуалізують питання суспільної інтеграції та збереження національної ідентичності. Велику роль у формуванні цих процесів відіграють ЗМІ та мережа Інтернет, що охопила всі сфери життєдіяльності людини, суспільства й держави.

Дослідники відзначають, що вплив інформаційних потоків на світосприймання людини та її самоідентифікацію робить контроль над нею могутньою і небезпечною зброєю. Крайній ступінь такого контролю – *монополізація інформаційних каналів – дає монополістові необмежену владу над суспільством*².

Останнім часом з’явилися дослідження, що дають можливість глибше оцінити наслідки впливу мережі Інтернет на суспільство. Так, результати репрезентативного дослідження «цифрового громадянина» показали, що, всупереч поширеному стереотипу, так звана цифрова культура не викликає деградації колишніх міжособистісних зв’язків, а «громадяни “цифрового світу” не відчужені від інших людей та від громадських інститутів. Для них не характерне нецтво стосовно того, як функціонує наша система, чи байдужість до соціальних і політичних питань, з якими зіштовхується суспільство. Навпаки, онлайн-світ охоплює багатьох з найбільш інформованих і політично активних громадян, яких ми мали будь-коли чи хотіли б мати»³.

¹ Дойч К. Народи, нації та комунікація. *Націоналізм* : антологія / упоряд. О. Проценко, В. Лісовий. Київ : 2000. С. 36–39.

² Публіцистика і політика : зб. наук. пр. Вип. 2 / за заг. ред. В. І. Шкляра. Київ, 2001. С. 46.

³ Теоретичні основи глобального інформаційного суспільства. URL: <http://www.e-ukraine.biz/ukraine1.html>.

Унікальна роль Інтернету в трансформації соціальної структури полягає в тому, що він створює широкі соціальні групи й локальні співтовариства, породжує явище самоорганізації та самокерування, що може виступати моделлю змін у соціальній структурі й дає змогу стати учасником інформаційної структури людині з будь-якого соціального рівня. Завдяки Інтернету людина здатна виконувати різноманітні соціальні функції та програвати різні соціальні ролі, «ламати» соціальні бар'єри¹.

Водночас залежність від Інтернету й соціальних мереж дедалі більше непокоїть психологів. З кожним днем кількість годин, проведених у віртуальній мережі, зростає. Поява нових сервісів і можливостей притягує вебкористувачів – хтось менше часу проводить із сім'єю, зменшується продуктивність праці тощо. А в результаті такі процеси призводять до глобальних змін в усьому суспільстві. Проте цей вплив може бути не лише негативним, але й позитивним, тому завдання сучасних соціальних мереж – здійснювати інтегративну та ідентифікаційну функцію в суспільстві, аби процеси глобалізації не знищили самотність кожного народу².

Часто-густо відсутність у користувачів Інтернет-культури й елементарних навичок правильної роботи в мережі створює ряд проблем психологічного й соціального характеру. Прагнення до виходу у віртуальне середовище може бути зумовлене низкою причин психологічного чи соціального характеру (стрес, депресія, тривожність, комунікативні й інтимно-особистісні проблеми, учбово-виробничі конфлікти тощо)³.

Користувач, який має проблеми в реальному світі, поринаючи у віртуальне середовище, намагається піти від психотравмуючої ситуації та компенсувати невдачі, які мали місце в його дійсному житті як наслідок зниження психологічної стійкості особистості. Оскільки вона оберігає особистість від дезінтеграції та особистісних розладів, складає основу внутрішньої гармонії, повноцінного психічного здоров'я, то зниження психологічної стійкості призводить до дезінтеграції особистості, порушення регуляції поведінки та діяльності, розпаду системи життєвих цінностей, мотивів, цілей, що підвищує ризик виникнення залежності.

Інтернет-простір, завдяки своїм перевагам, являє собою своєрідну альтернативу реальному світу, у якому адикт прагне компенсувати свої фрустровані потреби, насамперед у комунікативній сфері. Серед

¹ Шампань П. Двойная зависимость. Несколько замечаний по поводу соотношений между полями политики, экономики и журналистики. *Socio-Logos*'96. М., 1996. С. 24.

² Пасько І. Т., Пасько Я. І. Громадянське суспільство і національна ідея : Україна на тлі європейських процесів. Компаративні нариси. Донецьк : Схід. видав. дім, 1999. С. 52.

³ Теоретичні основи глобального інформаційного суспільства. URL: <http://www.e-ukraine.biz/ukraine1.html>.

Інтернет-залежних осіб 91,0% становлять особи, які використовують Інтернет тільки заради спілкування, якого не вистачає¹.

На наш погляд, існують індивіди, які мають певні особистісні риси, що сприяють формуванню і розвитку адитивної поведінки, які підсилює Інтернет-середовище, завдяки своїм специфічним особливостям. Дослідники різних галузей науки вважають, що адитивна поведінка виникає як результат складної взаємодії спадкових, біохімічних, соціальних та індивідуально-психологічних факторів. Серед них можна виокремити: *зовнішні умови середовища; зовнішні соціальні умови; внутрішні спадково-біологічні, психофізіологічні та індивідуально-типологічні передумови; внутрішні особистісні причини й механізми залежної поведінки.*

Отже, ЗМІ та соціальні мережі – один із соціальних інститутів, що тією чи іншою мірою виконують замовлення суспільства й окремих соціальних груп щодо певного впливу на населення в цілому, у тому числі на окремі вікові та соціальні категорії. Можна зазначити два аспекти такого впливу:

– *вони істотно сприяють засвоєнню людьми різного віку широкого спектра соціальних норм і формуванню у них ціннісних орієнтацій у сфері політики, економіки, здоров'я, права тощо;*

– *фактично є своєрідною системою неформальної освіти різних категорій населення.*

Роль мас-медіа особливо зростає в періоди глибоких соціально-політичних і економічних перетворень². Прикладом такого впливу можуть бути *інформаційні війни*, що мають місце в сучасних умовах.

Неврегульованість правових відносин при поширенні інформації сприяє свободі поширення недостовірної, неповної чи викривленої інформації. Це призводить до того, що фактична основа тієї чи іншої події може бути серйозно перекручена за допомогою маніпуляцій з текстом, звуком і відеозображенням. Такі методи можуть дозволити певному колу зацікавлених осіб, груп і організацій, а також іншим державам (як приклад – рф) реалізувати складний процес впливу на суспільну думку, організувати великі пропагандистські кампанії для підриву довіри громадян до урядового курсу чи держави в цілому.

Необмежений доступ до глобального і національного інформаційного простору та динамічне збільшення обсягу інформації спричинили інформаційний вибух та інформаційне перевантаження людини, що чинить вагомий інформаційно-психологічний вплив на свідомість людини.

¹ Кін Д. Мас-медіа і демократія / пер. з англ. О. Гриценко, Н. Гончаренко. Київ : К. І. С., 1999. С. 64–68.

² Гриценко О. М. Шлях до демократії – через політичну культуру (проблеми формування її в процесах трансформації українського суспільства). *Трибуна*. 2003. № 3–4. С. 17.

У сучасному інформаційному суспільстві починає формуватися «нова людина», у якій змінюється спосіб мислення, виникає новий погляд на навколишню дійсність і трансформується її культура. Таким чином, відбувається становлення «людини інформаційної»¹.

Посилення проблеми захисту населення від негативного інформаційно-психологічного впливу за допомогою інформаційних маніпуляцій та пропаганди, поширення фейків стало базою для створення сприятливого середовища з метою здійснення відповідного управління людьми та реалізації власних цілей певними зацікавленими групами чи особистостями через інформаційно-психологічний інструментарій.

Однією з головних перешкод для врегулювання зазначеної проблеми є відсутність єдиного підходу до визначення таких понять, як: *інформаційно-психологічний і маніпулятивний вплив, пропаганда*, їх властивостей та відмінних рис, що ускладнює закріплення зазначених понять на законодавчому рівні та створення результативних механізмів захисту від них².

Загалом деструктивний вплив інформації та пропаганди на суспільну й особистісну свідомість реалізуються за допомогою одночасного застосування інформаційних і психологічних засобів, що завжди має чітко визначену мету й орієнтованість дій проти волі та інформаційної свободи людей, на яких спрямовано цей вплив. Тому варто розглянути змістове наповнення феномену *інформаційно-психологічного впливу*.

Перш ніж надати визначення зазначеному терміну, необхідно проаналізувати сутність поняття «вплив» на основі наукових поглядів. Наприклад, відомі психологи Г. Балл і М. Бургін це поняття трактують як процес, що реалізується в процесі взаємодії двох і більше рівномірно упорядкованих систем, а основним результатом є насамперед зміна в структурі, у стані хоча б однієї з цих систем, зміна, перебудова індивідуальних чи групових психічних явищ³.

У психологічній літературі *вплив – це водночас процес і результат зміни особистістю моделі поведінки іншої людини, її установок, певних уявлень, оцінок у процесі комунікації з нею*⁴. Інший вчений, В. Куліков, у своїх наукових дослідженнях підкреслює, що *психологічний*

¹ Дзьобань О. П. Homo informaticus: до проблеми осмислення сутності. *Вісник Національного університету «Юридична академія України імені Ярослава Мудрого»*. Серія: Філософія, філософія права, політологія, соціологія. 2014. №1 (20). С. 13–21.

² Уханова Н. С. Деструктивний вплив засобів масової інформації на суспільну і особистісну свідомість та поведінку молоді. *Інформація і право*. 2022. №1 (40). С. 89–96.

³ Балл Г. А., Бургін М. С. Анализ психологических воздействий и его педагогическое значение. *Вопросы психологии*. 1994. №4. С. 56–66.

⁴ Цит. за: Куций О. А. Види психологічного впливу у діяльності спеціалістів ризиконебезпечних професій. *Проблеми екстремальної та кризової психології*. 2010. Вип. 7. С. 261. URL: <https://nuczu.edu.ua/sciencearchive/ProblemsOfExtremeAndCrisisPsychology/vol7/031.pdf>.

вплив полягає в проникненні одного індивіда чи певної групи у психіку іншої людини¹.

На основі проаналізованих наукових положень можна підсумувати, що **психологічний вплив** розглядається як цілеспрямований процес, спрямований на проникнення у психіку людини чи груп людей для зміни психічних явищ (думок, поглядів, уявлень, моделі поведінки).

В. Остроухов у своїх дослідженнях виділив такі **головні властивості психологічного впливу**: цілеспрямованість; «проникнення» у психіку людей; застосування різних психологічних прийомів та методів; чітка мета, спрямована на зміну психічних явищ. Крім того, науковець визначив, що інформаційний вплив – це чітко організоване, цілеспрямоване використання відповідних інформаційних засобів і технологій з метою сприяння прояву змін у свідомості людини².

Таким чином, аналіз наукових джерел дає змогу дійти висновку, що до ключових ознак **інформаційно-психологічного впливу** слід віднести: організованість; цілеспрямованість; застосування відповідних інформаційних засобів, методів і технологій; чітко окреслену ціль.

Визначивши основні ознаки інформаційно-психологічного впливу, пропонуємо наступне визначення цього феномену: **інформаційно-психологічний вплив** – організований та цілеспрямований процес проникнення у свідомість особистості чи соціальної групи, який реалізується через системне застосування відповідних інформаційних засобів, методів та психологічних прийомів і орієнтований на зміну психічних явищ у людей. Передусім це цілеспрямований вплив за допомогою інформації та інформаційних технологій.

Охарактеризувавши сутність і основні властивості інформаційно-психологічного впливу, розглянемо поняття «інформаційні маніпуляції» та «пропаганда».

Як зазначають О. Лукасевич і Ю. Титар, «маніпуляція» – це звернення до об'єктів із певними намірами та специфічною ціллю³.

Головною особливістю **інформаційної маніпуляції** є її постійний прихований характер. За допомогою даного впливу *індивід не підозрює про його здійснення та впевнений, що рішення, яке він приймає, є його власним*. При цьому хоча такі дії і здійснюють вагомий вплив на во-

¹ Куликов В. Н. Прикладное исследование социально-психологического воздействия. *Прикладные проблемы социальной психологии*. 1983. С. 158–172.

² Остроухов В., Петрик В. До проблеми забезпечення інформаційної безпеки України. *Політичний менеджмент*. 2008. № 4. С. 135–141. URL: <http://dspace.nbuv.gov.ua/bitstream/handle/123456789/59848/14-Ostroukhov.pdf>.

³ Лукасевич О. А., Титар Ю. В. Маніпулятивні прийоми: особливості використання у міжособистісному спілкуванні. *Проблеми сучасної психології*. 2017. № 2 (12). С. 115.

левиявлення людини та порушують її свободу, але вони не здатні за-
подіяти шкоду життю та психічному здоров'ю населення.

Відомо, що за допомогою маніпуляції суспільною свідомістю ство-
рюється небезпека антидемократичного розвитку країн світу; не-
безпека порушень права на повагу до приватного життя і тоталь-
ного контролю над особистістю через створення надпотужних баз
персональних даних.

При відповідному способі представлення інформації відправник має
можливість здійснювати контроль над сприйняттям її людьми. У лі-
тературі виокремлюють такі *методи маніпулювання* відповідно
до способів подачі інформації: *фрагментацію* (інформація подається
фрагментарно, що не дозволяє молодим людям ефективно її викорис-
тати) і *метод термінового подання інформації* (помилкове відчуття
негайності формує у свідомості людини враження щодо значної ролі
переданої інформації, але це може бути не так; в інших випадках така
інформація може дезорієнтувати особистість від дійсно важливої
і необхідної інформації)¹.

При цьому суттєвий вплив на свідомість особистості та її сприй-
няття отриманого матеріалу часто реалізується за рахунок *іміджу*,
міфотворчості та *стереотипів*. Загалом важко виявити найбільш
ефективний метод навіювання, оскільки кожен із них здійснює відпо-
відний цілеспрямований вплив на свідомість і поведінку людини.

Сучасна людина часто більше вірить тому, що бачить, у зв'язку
з тим, що візуальний канал сприйняття інтуїтивно видається більш
достовірним. Свідомість людини, сприймаючи постійний потік певних
мозаїчних сюжетів, не завжди спроможна адекватно осягнути їх та
побачити істину. А зменшення часу для надання коментарів і аналі-
тичних програм сприяє деградації мислення глядачів.

Взагалі маніпулятивна інформація, яка використовується засобами
масової комунікації, руйнує особистість, передусім молодих людей,
знищує у них здатність до критичного мислення та формує у них
агресивну поведінку.

До наступного виду інформаційно-психологічного впливу належить
пропаганда. Розглядаючи зміст терміна «пропаганда», варто зазна-
чити, що він детально охарактеризований у наявних енциклопедичних
виданнях, де зокрема, вказано, що пропаганда надає інформацію
з метою здійснення впливу на аудиторію. Пропаганда в більшості ви-
падків подає інформацію селективно для спонукання аудиторії до здій-
снення відповідних узагальнень або застосовує повідомлення, які
є емоційно заряджені, з метою формування відповідної емоційної ре-
акції на надану інформацію. Наслідком отримання потрібного резуль-

¹ Ліпкан В. Зміст пропаганди на сучасному етапі. *GOAL*. 2016. С. 117. URL:
<http://goal-int.org/zmist-propagandi-na-suchasnomu-etapi>.

тату є зміна ставлення до суб'єкта в цільовій аудиторії, щоб надати хід таємним політичним, соціальним та іншим планам¹.

Розглядаючи пропаганду як відповідну систему контролю за публічною інформацією, необхідно зазначити, що вона включає в себе перелік тем, які мають тісний зв'язок, а саме: здійснення відповідного контролю за публічною інформацією, за сферою засобів масової інформації та її діяльності.

Таким чином, *пропаганда* – це певна форма комунікації, основною метою якої є поширення фактів, аргументів, чуток та іншої інформації з метою здійснення впливу на суспільну думку для досягнення користі у визначеній спільній справі².

Поширення пропаганди в більшості випадків здійснюється за допомогою різних засобів масової інформації для отримання визначеного результату³.

Використання маніпуляції відрізняє пропаганду від традиційної комунікації. Необхідно підкреслити, що пропагандист має чітко визначену мету, для реалізації якої він умисно підбирає відповідні факти чи аргументи і надає їх відповідним чином з метою досягнення найкращого результату. Щоб отримати найкращий ефект, пропагандист може змінювати та спотворювати надані ним факти⁴.

У цілому, як видається, *пропаганду* (за наслідками її дії) можна віднести до зброї масового ураження, що здійснює тотальний інформаційно-психологічний вплив на свідомість громадян. До основних ознак даного виду інформаційно-психологічного впливу належить: *масовий характер* (пропаганда завжди орієнтована на велику групу людей); *тривалість* (пропаганда є тривалим процесом і включає певну послідовність дій); *чітко окреслена ціль* (для формування відповідного ставлення до певної ситуації, групи людей, індивіда чи країни в цілому).

У зв'язку з тим, що пропаганда є тривалим процесом і має більш масштабні завдання, ніж інформаційна маніпуляція, вона потребує більшої підготовки, застосування відповідних засобів, технологій та методів. Як приклад можна навести пропаганду рф, основною метою якої є створення негативного образу й негативного ставлення широких верств власного населення до України, США, ЄС і НАТО. По суті,

¹ Назаров М. М. Массовая коммуникация в современном мире: методология анализа и практика исследований. М. : УРСС, 2006. 311 с.

² Почепцов Г. Г., Чукут С. А. Інформаційна політика : навч. посіб. 2-ге вид. Київ : Знання, 2008. 559 с.

³ Вступ до інформаційної культури та інформаційного права / В. Гавловський, Р. Калюжний, В. Попович, М. Швець та ін. ; за ред. М. Швеця, Р. Калюжного. Ужгород : ІВА, 2003. 240 с.

⁴ Joodaki A. H. The Ubiquitous Effect of Television and Dominant Surveillance in Ray Bradbury's Fahrenheit 451. *Rupkatha Journal on Interdisciplinary Studies in Humanities*. 2015. Vol. VII, No. 3. P. 223–230.

головною метою цієї пропаганди є формування «зовнішнього ворога» задля збереження авторитарного режиму в країні.

У цілому розгляд особливостей і механізмів деструктивного впливу засобів масової інформації та соціальних мереж на психологічно-емоційний стан людини дає змогу дійти таких основних висновків:

– негативний інформаційно-психологічний вплив становить реальну загрозу інформаційній безпеці людини й суспільства. У сучасних умовах людина (особистість) на свідомому та підсвідомому рівнях піддається різного роду маніпулятивним впливам, результати яких можуть безпосередньо загрожувати її фізичному чи психічному здоров'ю;

– тотальний інформаційно-психологічний вплив на свідомість громадян здійснює пропаганда, яку за наслідками її дії на широкі верстви населення можна віднести до «інформаційної зброї масового ураження». До основних ознак даного виду інформаційно-психологічного впливу належить: *масовий характер, тривалість і чітко окреслена ціль.*

5.5.4. ПРОТИДІЯ НЕГАТИВНИМ ІНФОРМАЦІЙНИМ ВПЛИВАМ НА ЛЮДИНУ Й СУСПІЛЬСТВО В УМОВАХ ІНФОРМАЦІЙНОЇ ВІЙНИ

У сучасній геополітичній ситуації змінюється політика практично всіх країн ЄС і НАТО, а також роль і місце військово-політичних механізмів забезпечення безпеки й оборони. На перший план висувається проблема будівництва нової системи європейської і національної безпеки.

За цих умов у різних країнах світу, зокрема в росії, активно розробляються і застосовуються на практиці *інформаційно-психологічні засоби ведення глобального інформаційного протиборства*. Насамперед вони стосуються сфери використання інформації проти людського інтелекту. Згідно з американською термінологією виділяються чотири основні категорії таких засобів:

- *операції проти волі нації;*
- *операції проти командування противника;*
- *операції проти ворожих військ;*
- *операції на рівні національних культур.*

Незважаючи на те, що засоби впливу (*dezінформація, чутки, пропаганда, агітація, міфи тощо*) залишилися тими самими, принципово новим елементом стали засоби одержання і доставки інформації. Це, зокрема, новітні інформаційно-комунікаційні системи, за допомогою яких реальні події з відповідними коментарями та спеціально підібрані факти й аргументи стають доступними аудиторії в багатьох країнах світу.

Традиційний підхід до визначення загроз інформаційній безпеці дає змогу виокремити такі **основні групи загроз**.

Перша група пов'язана з бурхливим розвитком нового класу зброї – інформаційної, яка здатна ефективно впливати на психіку і свідомість людей та інформаційно-технічну інфраструктуру.

Друга група – інформаційно-технічні загрози для людини, суспільства й держави – це новий клас соціальних злочинів, що ґрунтується на використанні сучасних інформаційних технологій (махінації з електронними грошима, комп'ютерне хуліганство тощо).

Третя група – електронний контроль за життям, настройми, планами громадян, політичних організацій.

Четверта група – використання нових інформаційних технологій у політичних цілях.

Нині існує низка підходів щодо трактування сутності **інформаційних війн**, зокрема:

– *перший підхід* трактує їх як *сукупність політичних, соціально-економічних, психологічних дій, що передбачають захоплення інформаційного простору, витіснення ворога з інформаційної сфери, знищення його комунікацій, позбавлення засобів передачі повідомлень, а також інші подібні цілі*. Один із представників цього напрямку С. Расторгуев визначає їх як відкриті та приховані цілеспрямовані інформаційні взаємодії інформаційних систем з метою отримання певного виграшу в матеріальній сфері¹. Для побудови своїх висновків автор використовує відповідний понятійний апарат. Базове поняття, що застосовується ним, – це «*інформаційна система*». З усього різноманіття систем автор теорії найбільш часто звертається до функціонування інформаційних систем, схильних до самонавчання, тобто тих, які зазнають змін при інформаційному впливі. Людина, народ, держава представляють класичні інформаційні системи.

Під час протистояння інформаційні системи постійно використовують «*інформаційну зброю*», що має запустити програми самознищення ворожої інформаційної системи (для людини інформаційним впливом, здатним привести до запуску таких програм, є активізація бажань, думок і провокування вчинків, скерованих на самознищення);

– *другий підхід*, більш «прикладний», можна спостерігати у Г. Почепцова, який досліджував поняття «*інформаційні війни*» з точки зору публік рілейшнз. *Суб'єктами інформаційної війни в його уявленні виступають спільноти людей – нації, держави, колективи підприємств та ін. Об'єктом же завжди є масова свідомість. У своїй книзі «Інформаційні війни» він описує прийоми і способи впливу на пове-*

¹ Расторгуев С. П. Информационная война. М. : Радио и связь, 1998. С. 104.

дінку соціальних груп, докладно розглядає різні аспекти, що впливають на ефективність інформаційного впливу¹.

Однією з основоположних тез даної концепції є твердження про наявність двох автономних полів – *простору інформації* та *простору дії*. З появою можливості контролювати інформаційну реальність виникли варіанти використання її як «зброї»;

– на думку представників *третього підходу*, «інформаційна війна» – це найгостріша форма протистояння в інформаційному просторі. У даному випадку першочергового значення набувають такі якості інформаційної взаємодії, як *безкомпромісність*, *висока інтенсивність суперечки* та *короткотривалість гострого суперництва*. Для позначення агресивності сторін застосовується поняття «інформаційна зброя»²;

– згідно з *четвертим підходом* «інформаційна війна» інтерпретується як *форма забезпечення та ведення військово-силових дій* за допомогою найсучасніших електронних засобів, наприклад, цифрових випромінювачів, супутникових передавачів та інших аналогічних засобів, які застосовуються для виконання військових завдань³;

– *п'ятий підхід* фактично ототожнює «інформаційні війни» з «кібернетичними війнами», що видається дискусійним. При цьому під останніми розуміють протистояння між технічними системами.

Незважаючи на існуючі розбіжності в зазначених підходах до розуміння поняття інформаційної війни, їх об'єднує спільна думка про те, що *розгортання інформаційного протиборства ведеться в інформаційному просторі, де основним засобом завдання відповідних ушкоджень противнику та здійснення агресивних дій є інформація*.

Слід зазначити, що «інформаційна війна» не є однозначним поняттям. У широкому сенсі під інформаційною війною можна розуміти будь-який негативний інформаційний вплив на супротивника (ворога) із застосуванням інформаційно-комунікаційних технологій, сил і засобів. Цим противником може бути і держава в цілому. Таке протистояння можливе між будь-якими суб'єктами. Тому сторони в такій «війні» – фізичні особи або групи осіб, що діють в індивідуальному порядку або організовано, спонтанно або за угодою, а також юридичні особи й держави.

У вузькому сенсі *інформаційна війна* – це новий, що не укладається в міжнародно-правову кваліфікацію, *різновид збройних конфліктів*. З одного боку, тим самим нівелюється саме поняття «збройний конфлікт», однак реальні наслідки застосування «інформаційної зброї» під час збройного конфлікту можуть бути дуже істотними й призводити до втрати суверенітету і територіальної цілісності країни.

¹ Почепцов Г. Г. Информационные войны. М. : Рефл-бук, 2001. С. 69.

² Шпига П. С., Рудник Р. М. Основні технології та закономірності інформаційної війни. *Проблеми міжнародних відносин*. 2014. Вип. 8. С. 326–339.

³ Там само.

У рамках *психологічної парадигми* «інформаційна війна» може розумітись як латентний вплив інформації на індивідуальну, групову й масову свідомість за допомогою методів пропаганди, дезінформації, маніпулювання, нейролінгвістичного програмування з метою формування нових поглядів на соціально-політичну організацію суспільства через зміну ціннісних орієнтацій і базових установок особистості.

Дозволимо собі повторитись, що *інформаційна війна* має істотні відмінності від звичайної війни, спрямованої на фізичне знешкодження супротивника. Її суть – впливати на суспільну свідомість так, щоб управляти людьми та примусити їх діяти проти своїх інтересів.

У ході інформаційних і психологічних воєн використовується так звана *інформаційна зброя* – засоби знищення, спотворення або розкрадання інформації; подолання систем захисту; обмеження доступу законних користувачів, дезорганізації роботи технічних засобів, комп'ютерних систем.

Атакувальною інформаційною зброєю називають комп'ютерні віруси; логічні бомби (програмні закладки); засоби придушення інформаційного обміну в телекомунікаційних мережах, фальсифікації інформації в каналах державного і військового управління; засоби нейтралізації тестових програм; різного роду помилки, що свідомо вводяться в програмне забезпечення об'єкта¹.

У цілому проблему протидії негативним інформаційним впливам на людину й суспільство в умовах інформаційної війни підсумуємо такими основними *висновками*:

1) у контексті сучасної кризи системи міжнародної безпеки феномен інформаційної війни можна розглядати як новітній вид глобального протистояння. У ході цієї війни можуть проводитися інформаційні та психологічні операції, застосовуватися «інформаційна зброя». При цьому наслідки використання останньої можуть бути співмірними із застосуванням зброї масового ураження;

2) нині першочергової уваги потребують такі ключові *загрози національній та міжнародній безпеці в інформаційній сфері*:

– глобальні зміни і трансформації в інформаційній сфері формують новітні виклики й загрози, які становлять реальну загрозу безпеці людства та міжнародному правопорядку;

– в інформаційному просторі спостерігається тенденція до поширення інформаційної агресії і насилля, маніпуляції свідомістю людини та суспільства;

– наслідки використання сучасної інформаційної зброї можуть призводити до реальної втрати державного суверенітету і територіальної цілісності країн світу.

¹ Черешкин Д. С., Смолян Г. Л., Цыгичко В. Н. Реалии информационной войны. *Конфидент*. 1996. №4.

5.6. ПРАВОВІ ЗАСАДИ СТАНОВЛЕННЯ СИСТЕМИ ДЕМОКРАТИЧНОГО КОНТРОЛЮ НАД СЕКТОРОМ БЕЗПЕКИ І ОБОРОНИ УКРАЇНИ ВІДПОВІДНО ДО СТАНДАРТІВ КРАЇН – ЧЛЕНІВ ЄС І НАТО

Проблема становлення і розвитку системи демократичного цивільного контролю є вкрай актуальною науковою і практичною проблемою, що підтверджено і результатами огляду сектору безпеки України.

З огляду на викладене вважаємо доцільним розглянути стандарти й досвід країн Європейського Союзу та Організації Північноатлантичного договору щодо порядку здійснення демократичного контролю над спецслужбами держав-членів, а також розглянути законодавчі основи формування такого контролю за діяльністю органів розвідки та безпеки України¹.

5.6.1. ПРОБЛЕМА СТАНДАРТІВ В ОРГАНІЗАЦІЇ ДЕМОКРАТИЧНОГО КОНТРОЛЮ ЗА ДІЯЛЬНІСТЮ СИЛ БЕЗПЕКИ І ОБОРОНИ В КРАЇНАХ ЄС І НАТО

Як свідчать результати проведених досліджень², під демократичним контролем за діяльністю сил безпеки і оборони в країнах Європейського Союзу й НАТО розуміють контроль уряду чи президента, парламенту, судової влади та незалежних установ чи громадських організацій. При цьому демократичний контроль чітко сформульований як політичний стандарт низкою світових і регіональних організацій та форумів, таких як ООН, ОБСЄ, НАТО, ЄС, Рада Європи, Американський саміт. У системі ООН особлива увага приділяється визначенню «демократизація безпеки з метою запобігання конфліктам

¹ Пилипчук В. Г. Формування теоретико-правових основ забезпечення державної безпеки України (кінець ХХ – початок ХХІ століття) : монографія. Київ : НКЦ СБ України, 2008. 256 с.

² Будаков М. О. Організаційно-правові засади діяльності спеціальних служб держав НАТО : монографія. Київ : Вид-во НА СБ України, 2004. 188 с. ; Пилипчук В. Г., Будаков М. О., Блажко О. Г. Організація спеціальних служб країн ЄС і НАТО : монографія. Київ : НКЦ СБ України, 2005. 210 с. ; Executive order № 12334, Dec. 4, 1981, 46 F. R. 59955 ; Gill P. Reasserting Control: Recent Changes in the Oversight of the UK Intelligence Community. *Intelligence and national security*. 1996. Vol. 11. P. 313 ; Glenn P. The Constitutional Control of Intelligence. *Intelligence and national security*. 1993. Vol. 1. P. 255 ; Jackson Jr., William H. Congressional Oversight of Intelligence: Search for a Framework. *Intelligence and national security*. 1994. Vol. 5. P. 113 ; Knott S. Executive Power and the Control of American Intelligence. *Intelligence and national security*. 1997. Vol. 13. P. 171 та ін.

і встановлення миру»¹. ООН підкреслює найважливішу роль демократичного контролю за армією, поліцією, спеціальними службами для розвитку людського потенціалу й безпеки особи та визнає низку принципів демократичного управління у сфері безпеки.

Програма НАТО «Партнерство заради миру» і Рада Європи зробили демократичний контроль непорушною умовою членства². Європейський парламент із нагоди затвердження Копенгагенських критеріїв вступу конкретизував у резолюції «Agenda 2000», що від країн – кандидатів у члени ЄС вимагається забезпечити «правову відповідальність поліцейських, військових і секретних служб».

Іноземні експерти відзначають, що процес демократичного контролю є продуктом усієї системи управління країною, її політики, історії і культури. Визнаючи необхідність запровадження демократичного контролю, вони відзначають не обов'язкову прийнятність тих чи інших механізмів здійснення такого контролю в кожній країні³.

Розглянемо основні форми демократичного контролю за діяльністю суб'єктів сектору безпеки і оборони.

1. Організація контролю законодавчої та виконавчої гілок влади за діяльністю сил безпеки і оборони.

В основу розгляду вказаного питання слід покласти зроблені М. О. Будаковим висновки, що стосуються класифікації сил безпеки країн – членів НАТО за організаційною системою та функціональною підлеглистю, а саме за американською, британською та французькою моделями⁴.

Указані моделі базуються на формах державного правління – президентській, парламентській та змішаній. При цьому американська модель характеризується підпорядкованістю спеціальних служб президенту, британська – прем'єр-міністру, а французька модель – як президенту (главі держави), так і прем'єр-міністрові (главі виконавчої влади).

До основних представників *американської моделі*, зокрема, можна віднести сили безпеки і оборони США, Румунії, Литовської Республіки. У США законодавчу основу здійснення парламентського контролю за діяльністю сил безпеки становлять Конституція США, Закон про контроль за розвідувальною діяльністю 1980 р., Закон про націо-

¹ Human Development Report 2002. P. 85–100.

² Рамковий документ «Партнерства заради миру» від 10 січ. 1994 р.; Доповідь Ради Європи від 12 червня 2002 р. AS/POL (2002) 07REV.2, Article 34.

³ Шрейер Ф. Управління і нагляд за розвідкою. *Розбудова безпеки і оборони* : зб. матеріалів щодо Плану партнер. дій із створення ін-тів оборони і безпеки. Женева, 2006. С. 262.

⁴ Будаков М. О. Організаційно-правові засади діяльності спеціальних служб держав НАТО : монографія. Київ : Вид-во НА СВ України, 2004. 188 с.

нальну безпеку США 1947 р., Закон про Центральне розвідувальне управління 1949 р. й виконавчі накази Президента США. Згідно з указаними нормативно-правовими актами у США існують два парламентські комітети з нагляду за спецслужбами, які зазначаються в американському законодавстві під загальною назвою «комітети з розвідки»¹.

Закони США визначають обов'язком Президента США перевіряти, чи поінформовані ці комітети щодо розвідувальної та контррозвідувальної діяльності США. Окрім цього, будь-яка важлива розвідувальна операція повинна бути підтверджена голосуванням цих комітетів. До обов'язку Президента США входить інформування комітетів із розвідки в кожному випадку незаконних дій з боку окремих членів розвідувального співтовариства. З цією метою Президент США розробляє окрему процедуру, погоджену з комітетами. Значна увага приділяється питанню недопущення витоку секретних даних за межі парламентських комітетів.

У різних країнах ця проблема вирішується по-різному. У США (як і в більшості країн) представники комітетів складають присягу про нерозголошення державної таємниці. На парламентарів оформлюється відповідний допуск. Разом із цим Палата представників чи Сенат визначають процедури з попередження витоку таємної інформації про розвідувальні джерела чи методи діяльності спецслужб від представників комітету й інших членів Конгресу. Закон також визначає «неможливість передання комітетам необхідної інформації за тієї підстави, що надання такої інформації парламентарям може призвести до несанкціонованого розкриття джерел і методів розвідувальної діяльності»².

Для організації взаємодії з парламентськими контрольними комітетами в ЦРУ функціонує Офіс із зв'язків з Конгресом. Згаданий підрозділ також широко використовується для організації взаємодії з Конгресом інших розвідувальних служб, які входять до складу розвідувального співтовариства.

Представниками *британської моделі*, насамперед з огляду на поширення парламентської форми правління в країнах Європи, є значна частина країн ЄС. У державах із парламентською формою правління діяльність уряду жорстко контролюється правлячою партією (або коаліцією), оскільки члени уряду (загальні керівники сил безпеки і оборони) та прем'єр-міністр обираються із складу парламенту. З цим пов'язані й особливості контролю законодавчої влади за діяльністю

¹ Executive order № 12036, 4 January 1978 ; Executive order № 12139, 23 May 1979. *United States Code Service*. Title 50. Section 401.

² National security act, Public law 253. 80th Congress. 1-st Session. *Congressional Records*. Vol. 93. P. 3412.

сектору безпеки і оборони. У деяких країнах цієї моделі (*Туреччина, Греція*) не існує спеціальних парламентських комітетів із нагляду за діяльністю спецслужб, а питання контролю не є законодавчо регульованими. У таких випадках від контролю відмежовуються й опозиційні партії (партії меншості в парламенті).

У ряді інших країн британської моделі (*наприклад, у Данії та Нідерландах*) існують парламентські комітети з контролю за діяльністю спеціальних служб, які отримують інформацію про діяльність розвідувальних і контррозвідувальних органів від уряду й мають право розглядати конкретні питання, пов'язані з цією діяльністю. Проте всі їх засідання мають закритий характер, а документи, що приймаються і надаються парламенту, не підлягають розголошенню.

З метою вирішення зазначеної проблеми в країнах із розвинутою системою контрольних механізмів за діяльністю спецслужб (*наприклад, у Великій Британії, ФРН, Канаді, Італії, Іспанії та ін.*) створюються спеціальні парламентські комітети, до складу яких входять члени опозиційних партій, які здійснюють альтернативний вид контролю.

Французька модель. Згідно з Конституцією Франції парламент має право приймати закони, пов'язані із загальною організацією національної оборони. Водночас безпосередньо функції спецслужб регулюються декретами уряду.

Французький парламент має всі відомі світовій практиці форми контролю за діяльністю уряду, зокрема, має право подавати запити членам уряду, виносити на голосування та приймати постанови щодо відповідальності уряду, приймати резолюції про недовіру уряду, що спричиняє його відставку. Таким чином, на теоретичному рівні встановлено можливість парламенту відправляти у відставку директорів французьких спецслужб – ДЖСЕ, ДСРЖ, DST, робити їм запити й слухати їхні доповіді під час сесій.

Контроль французького парламенту за діяльністю сил безпеки і оборони також може здійснюватися за допомогою постійних комісій та комісій з розслідувань парламенту.

Оскільки французькі спецслужби не функціонують як окремі державні органи, а входять до складу міністерства оборони чи міністерства внутрішніх справ, то на законодавчому рівні визначено лише завдання комісій, які здійснюють контроль за цими відомствами.

З огляду на двопалатну структуру парламенту контролюючі комісії існують у кожній з палат. Так, у Національній асамблеї існує комісія з питань національної оборони й озброєння, до компетенції якої входять загальні проблеми організації оборони, співробітництва у військовій галузі, в галузі цивільного та військового персоналу. У Сенаті дещо схожі функції виконує комісія із закордонних справ, оборони та військових сил.

Крім постійних комісій, французький парламент має право засновувати комісії двох видів – з контролю і з розслідувань.

Різниця між ними полягає в тому, що комісії з контролю повинні збирати інформацію за окремими фактами чи подіями, а до функцій комісії з розслідувань входить перевірка адміністративної, фінансової чи технічної діяльності державних служб чи націоналізованих підприємств¹. Комісії працюють у таємному порядку. Порушення таємності парламентарями підпадає під ознаки злочину, передбаченого ст. 378 Кримінального кодексу. При цьому парламентським слідчим комісіям заборонено надавати доступ до документів, які мають секретний характер і відносяться до сфери національної оборони, закордонних справ, внутрішньої чи зовнішньої безпеки держави.

Окремої уваги заслуговує питання щодо ролі парламентів країн ЄС і НАТО у формуванні бюджету спецслужб і контролі за його виконанням. У ФРН, згідно з Положенням про федеральний бюджет, питання про бюджет спецслужб розглядається в особливому підкомітеті «довірених осіб», який виконує по відношенню до спецслужб функції бюджетної комісії Бундестагу. Проекти бюджетів передаються також на узгодження до парламентської контрольної комісії з метою отримання політичної оцінки їх відповідності напрямам діяльності сил безпеки на рік.

В інших парламентських країнах бюджетний контроль є значно слабшим. У Великій Британії Комітет розвідки та безпеки визначає лише відповідність витрат сил безпеки основним напрямам їх діяльності. Парламент тільки затверджує загальну суму бюджету розвідувального співтовариства.

Аналізуючи роль парламентів держав ЄС і НАТО щодо регулювання і контролю за діяльністю сил безпеки і оборони, необхідно зазначити, що в більшості з цих країн склалася дієва система парламентського контролю за їх діяльністю. Також, вважаємо, слід підтримати висновок, що основними напрямками демократичного контролю парламентів за діяльністю суб'єктів сектору безпеки і оборони є²:

1) прийняття парламентами іноземних держав законів про суб'єктів сектору безпеки і оборони та законів, які визначають форми й методи їх діяльності;

2) загальний нагляд парламентів за оперативною діяльністю спеціальних служб і правоохоронних органів;

3) спеціальний контроль з боку парламенту за дотриманням норм конституції, які визначають права й свободи людини і громадянина;

¹ Парламенты мира : сборник. М. : Высш. шк. : Интерпракс, 1991. С. 390.

² Будаков М. О. Організаційно-правові засади діяльності спеціальних служб держав НАТО : монографія. Київ : Вид-во НА СБ України, 2004. 188 с.

4) визначення загальної суми асигнувань на діяльність сил безпеки і оборони протягом бюджетного року й організація бюджетного контролю парламентами іноземних держав;

5) вплив парламентів на процес призначення керівників спеціальних служб і можливість зняття їх із посади за визначеною процедурою.

2. Особливості контролю за діяльністю сил безпеки і оборони органами судової влади.

Згідно з теорією розподілу влад судова влада є незалежною від законодавчої та виконавчої і має за мету стримувати їх дії; вирішувати суперечки між державними органами і громадянами; притягувати до відповідальності осіб, які порушили закон тощо. Відповідно до цих функцій будується система демократичного контролю за діяльністю сил безпеки і оборони органами судової влади. Зазначений контроль полягає у:

1) розгляді скарг громадян країни на дії суб'єктів сектору безпеки і оборони;

2) санкціонуванні заходів, застосування яких тимчасово обмежує конституційні права громадянина;

3) розгляді цивільних позовів щодо відшкодування матеріальних і моральних збитків, завданих особі незаконними діями суб'єктів сектору безпеки і оборони¹.

Розглянемо зазначені види контролю.

Узагальнюючи практику діяльності судів у країнах ЄС і НАТО щодо розгляду скарг громадян, можна виділити дві групи країн:

1) держави, де згадана функція виконується судами спеціальної юрисдикції;

2) країни, де ця функція виконується судами загальної юрисдикції.

Першу групу країн можна умовно поділити на дві підгрупи:

– держави, де скарги на дії сил безпеки розглядаються судами, компетентними вирішувати спірні відносини між усіма органами виконавчої влади, з однієї сторони, і громадянином, з іншої;

– країни, де для вирішення питань щодо скарг громадян на дії спецслужб створено окремі судові установи.

До першої групи відносяться держави, де є судові органи адміністративної юрисдикції, – Франція, Італія, Німеччина та ін. У Франції, наприклад, окрім спеціальних комісій, які санкціонують спеціальним службам прослуховування розмов та інші оперативно-технічні заходи, що тимчасово обмежують права людини та іноді розглядають скарги громадян, діє система адміністративних судів, які виконують функції контролю за відповідністю виконавчо-розпорядчої діяльності вимогам

¹ Будаков М. О. Організаційно-правові засади діяльності спеціальних служб держав НАТО : монографія. Київ : Вид-во НА СБ України, 2004. 188 с.

законодавства. На адміністративну юстицію Франції також покладається завдання щодо забезпечення гарантованих законом прав громадян, вирішення справ за позовами про відшкодування збитків, які були спричинені неправомірними діями посадових осіб спеціальних служб¹.

Аналогічні підходи запроваджено в Німеччині, де згідно з Конституцією кожна людина має право законно захистити себе від незаконних дій державних органів, а також перевіряти дії цих органів щодо їх відповідності закону через незалежний суд. Оскільки у ФРН існує досить розвинута система засобів контролю за діями сил безпеки (внутрішній, парламентський, контроль уповноваженим у справах захисту інформації), то адміністративні суди як засіб захисту прав і свобод громадянина проти незаконних дій спеціальних служб застосовуються досить рідко.

До країн, де створено окремі суди для розгляду скарг громадян стосовно дій спецслужб, належить Велика Британія, де у 2000 р. створено Суд з повноважень із розслідування (Investigatory Powers Tribunal)². Він приймає до провадження скарги громадян, осіб без громадянства й іноземців на дії спецслужб і правоохоронних органів. Практика діяльності вказаного Суду свідчить, що більшість скарг громадян Великої Британії на дії сил безпеки не була підтримана. Окремими фахівцями цей факт сприймається як доказ відсутності дієвого судового контролю за тимчасовим обмеженням силами безпеки Великої Британії прав і свобод людини.

Наступною формою демократичного контролю судової влади по відношенню до спеціальних служб є *санкціонування проведення спецслужбами та правоохоронними органами заходів, які тимчасово обмежують права і свободи громадян*. Мова насамперед іде про порушення таких конституційних прав громадян, як право на недоторканність житла, таємницю листування, телефонних розмов, поштово-телеграфних відправлень. Звернімо увагу, що компетенція суду стосовно надання дозволу на обмеження цих прав у зв'язку зі скоєнням злочину в різних країнах не є абсолютною, зокрема:

– у ряді країн (*США, Канада, Угорщина та ін.*) оперативні заходи санкціонуються судами;

– в окремих державах згадані заходи санкціонуються іншими державними органами (*незалежними або такими, які відносяться до виконавчої чи законодавчої влади*). До таких країн відносяться: Франція (*незалежні комісії*), Велика Британія (*міністр внутрішніх справ*),

¹ Боботов С. В. Правосудие во Франции. М. : ЕАВ, 1998. С. 148.

² Regulation of Investigatory Powers Act 2000. The Stationery Office Limited. UK official publications.

Італія (урядові комісії), Німеччина (парламентська структура), Польща (Генеральний прокурор).

У більшості країн, де відповідні дозволи надає суд, санкціонування проводять судові установи загальної юрисдикції. Разом із цим, наприклад, у США для надання дозволів на так зване електронне спостереження¹ в 1978 р. створено окремий Суд з нагляду за іноземними розвідками (ФІСК, Foreign Intelligence Surveillance Court)². Склад цього суду визначає Голова Верховного суду США, який публічно призначає сім районних федеральних суддів – по одному в кожний із семи районних федеральних округів. Закон також установлює, що судді, призначені у ФІСК, мають виконувати свої обов'язки протягом 7 років і не можуть бути переобраними на другий строк.

Окрім судової форми надання санкції на електронне спостереження, закон визначає можливість санкціонування цього заходу Генеральним прокурором. Отримання санкції у Генерального прокурора можливе у випадках, коли електронне спостереження не спрямоване проти американських громадян і його результати не планується використовувати в судовому процесі. В інших випадках санкція ФІСК є обов'язковою.

У ряді країн (наприклад, у Канаді, Угорщині, Бельгії та ін.) дозволи на проведення заходів, пов'язаних із тимчасовим обмеженням прав громадян, надаються судами загальної юрисдикції.

Стосовно розгляду судами цивільних позовів щодо відшкодування матеріальних і моральних збитків, завданих особі незаконними діями спеціальних служб, зауважимо, що оскільки спеціальні служби країн ЄС і НАТО є державними органами, то така функція притаманна судам усіх держав і здійснюється за процедурою, встановленою цивільно-процесуальним законодавством для розгляду відповідних скарг на дії будь-яких осіб чи організацій.

3. Контроль громадських організацій за діяльністю сил безпеки і оборони.

У законодавстві країн ЄС і НАТО громадський контроль визначений лише у вигляді загальноправових норм. З цього приводу іноземні експерти визнають, що структури громадянського суспільства (неурядові організації, групи підтримки і захисту прав людини, професійні, культурні й інші організації), а також засоби масової інформації мо-

¹ «Електронне спостереження», у розумінні американського законодавства, – це сукупність оперативних заходів контролю за переміщенням особи із застосуванням оперативної техніки. Деякими фахівцями електронне спостереження розуміється як отримання інформації з комунікаційних систем за допомогою електронних засобів без згоди осіб, що беруть участь у процесі комунікації, або без згоди осіб, які є присутніми при здійсненні процесу комунікації.

² Foreign Intelligence Surveillance Act of 1978, Pub.L. 95–511, Oct. 25, 1978, 92 Stat. 1783.

жуть здійснювати корисну функцію нагляду над суб'єктами сектору безпеки і оборони¹.

Вчасно інформована громадськість допомагає в забезпеченні урядової відповідальності та підзвітності, що посилює нагляд і прозорість, а також сприяє тому, щоб інформація про спецслужби була доступною для суспільства після певного проміжку часу, згідно із законами про свободу інформації і правилами розсекречування закритої інформації. У країнах Північної Америки, Західної і Центральної Європи зазначене має загальну назву «відкладена прозорість»².

У цілому, як свідчить проведений аналіз, розгляд питання щодо стандартів демократичного контролю за діяльністю сил безпеки і оборони у країнах ЄС і НАТО можна підсумувати такими основними *висновками*:

1) демократичний контроль за діяльністю є важливою складовою функціонування сил безпеки і оборони. У міру розвитку громадянського суспільства роль указанного контролю буде зростати;

2) основними складовими системи контролю за діяльністю сил безпеки і оборони є контроль спеціальних парламентських структур, органів виконавчої влади, контроль органів суду й громадських організацій;

3) єдині стандарти щодо організації демократичного контролю у країнах ЄС і НАТО відсутні. В умовах існування значної кількості політичних систем і культур та різних правових систем як не існує єдиної моделі демократичного контролю за діяльністю всієї держави, так і немає чітко визначеної моделі демократичного контролю над силами безпеки і оборони.

5.6.2. ФОРМУВАННЯ ПРАВОВИХ ОСНОВ ДЕМОКРАТИЧНОГО КОНТРОЛЮ І НАГЛЯДУ ЗА ДОДЕРЖАННЯМ ЗАКОНОДАВСТВА СУБ'ЄКТАМИ СЕКТОРУ БЕЗПЕКИ І ОБОРОНИ УКРАЇНИ

З огляду на потребу неухильного дотримання конституційних прав і свобод громадян указане питання є вкрай важливим і актуальним. Враховуючи це, законодавством у Конституції України, законах «Про національну безпеку України», «Про оборону», «Про Службу безпеки України», «Про розвідку», «Про оперативно-розшукову діяльність», «Про контррозвідувальну діяльність», «Про боротьбу з тероризмом» та інших правових актах чітко визначений порядок здійснення

¹ Шрейер Ф. Управління і нагляд за розвідкою. *Розбудова безпеки і оборони* : зб. матеріалів щодо Плану партнер. дій із створення ін-тів оборони і безпеки. Женева, 2006. С.274.

² Banisar D. Freedom of Information: International trends and National Security : Paper presented at the workshop on Democratic and Parliamentary Oversight of Intelligence Services, 3–5 October 2002.

контролю за їх діяльністю та нагляду за додержанням і застосуванням ними законів України.

Варто зауважити, що поняття «контроль» і «нагляд» законодавством розділяються за сутністю, змістом, суб'єктами й порядком їх здійснення. Насамперед звернімо увагу, що контроль є одним з основних елементів управління в тій чи іншій сфері діяльності державних органів, а тому не може поширюватись або ототожнюватись із функцією нагляду за додержанням законів, який здійснюється виключно органами прокуратури. Водночас зауважимо, що й органи прокуратури не мають конституційних повноважень щодо здійснення управління (а значить, і контролю) у тій чи іншій сфері діяльності сектору безпеки. Для цього, як зазначалося, формується визначена законом система демократичного контролю.

Поряд із цим звернімо увагу на вимоги ст. 19 Конституції України, згідно з якими органи державної влади й посадові особи мають діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією і законами України. Отже, одним із пріоритетних має бути принцип, за яким ніхто не може бути примушений робити те, що не передбачене законодавством, а органи державної влади та посадові особи мають діяти винятково в обсязі й у спосіб, визначені Конституцією і законами України, щоб попередити з будь-яких причин можливе заподіяння шкоди громадянам, суспільству й державі¹. Указані вимоги мають неухильно виконувати всі суб'єкти сектору безпеки і оборони, правоохоронні органи, органи державної влади, уповноважені здійснювати контроль за їх діяльністю, і органи прокуратури, які здійснюють нагляд за додержанням законності.

Розглянемо питання щодо **формування системи демократичного контролю** за діяльністю сил безпеки і оборони України. Відповідно до чинного законодавства ці функції покладено на Верховну Раду України (зокрема, на її профільні комітети) і Президента України, який реалізовує цю функцію через уповноважені органи та осіб. Крім цього, як передбачено законодавством, внутрішньовідомчий контроль за роботою підпорядкованих органів безпосередньо здійснює в межах компетенції Служба безпеки України, Служба зовнішньої розвідки України, Адміністрація Державної прикордонної служби України, Міністерство оборони України. Тобто існують такі основні рівні контролю: контроль Верховної Ради України, Президента України та внутрішньовідомчий контроль.

З боку Верховної Ради України постійний контроль за діяльністю сил безпеки і оборони здійснює її Комітет з питань національної без-

¹ Коментар до Конституції України / Авер'янов В. Б., Бойко В. Ф., Борденюк В. І. та ін. Київ : Вид-во Ін-ту законодавства Верхов. Ради України, 1996. С. 64, 65.

пеки, оборони та розвідки. При цьому керівники вказаних державних органів регулярно інформують Верховну Раду України і зазначений комітет про стан державної і воєнної безпеки та виконання покладених завдань, дотримання чинного законодавства, забезпечення прав і свобод людини та з інших питань, щорічно подають Верховній Раді України звіти про свою діяльність тощо. У порядку, визначеному законодавством, ці органи також відповідають на запити постійних і тимчасових комітетів (комісій) Верховної Ради України і народних депутатів України¹.

Відповідно до Закону України «Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю» контроль за виконанням законів у цій сфері та витрачанням коштів, які виділяються на вказані цілі, здійснюється безпосередньо Верховною Радою України, а також її Комітетом з питань боротьби з організованою злочинністю і корупцією, якому згідно зі ст. 24 цього закону надано такі повноваження:

а) контроль за виконанням законодавства про боротьбу з корупцією і організованою злочинністю, перевірку діяльності спеціальних підрозділів по боротьбі з організованою злочинністю;

б) підготовку законопроектів, спрямованих на боротьбу з корупцією і організованою злочинністю;

в) вивчення практики застосування законів органами, які ведуть боротьбу з корупцією і організованою злочинністю, з метою вдосконалення законодавства та діяльності з питань боротьби з корупцією і організованою злочинністю, підготовку пропозицій щодо тлумачення норм законів;

г) у передбачених цим Законом випадках дає згоду на створення і ліквідацію спеціальних підрозділів по боротьбі з корупцією і організованою злочинністю, призначення на посаду і звільнення з неї керівників цих спеціальних підрозділів, прокурорів по нагляду за виконанням законів спеціальними підрозділами по боротьбі з організованою злочинністю»².

На цей же комітет Верховної Ради України відповідно до Закону України «Про боротьбу з корупцією» покладено контроль за виконанням законів у вказаній сфері.

Таким чином, безпосередній контроль за діяльністю сил безпеки і оборони по лінії Верховної Ради України в межах компетенції покладено на її Комітет з питань національної безпеки, оборони та розвідки, а з питань боротьби з організованою злочинністю і корупцією – на відповідний профільний комітет.

¹ Про Службу безпеки України : Закон України. *Відомості Верховної Ради України*. 1992. № 27. Ст. 383 ; Про розвідувальні органи України : Закон України. *Там само*. 2001. № 19. Ст. 94 ; Про Службу зовнішньої розвідки України : Закон України. *Там само*. 2006. № 8. Ст. 94.

² Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю : Закон України. *Відомості Верховної Ради України*. 1993. № 35. Ст. 358.

Водночас Служба безпеки України та розвідувальні органи регулярно в порядку, визначеному Президентом України, інформують його, членів Ради національної безпеки і оборони України з основних питань своєї діяльності. Керівники вказаних органів щорічно подають Президенту України звіти про діяльність Служби безпеки та розвідувальних органів України.

Крім цього, постійний контроль за дотриманням конституційних прав громадян і законодавства в діяльності Служби безпеки України та розвідувальних органів, а також за відповідністю виданих нею нормативно-правових актів законам України покладається на спеціально призначених Президентом України посадових осіб¹.

Таким чином, в Україні, з правового погляду, створено дієвий механізм постійного контролю за діяльністю сил безпеки і оборони *Президентом України і Верховною Радою України*. Крім цього, безпосередньо (у межах компетенції) внутрішній контроль здійснюють суб'єкти сектору безпеки і оборони.

Згідно з визначеною законодавством компетенцією відповідний контроль за діяльністю сил безпеки і оборони України також здійснюють *Уповноважений Верховної Ради з прав людини, Рахункова палата Верховної Ради України*, а також *органи суду України*.

З цього приводу, вважаємо, необхідно розглянути рекомендації Парламентської Асамблеї Ради Європи № 1402 (1999) щодо контролю за внутрішніми службами безпеки², зокрема:

1) органи виконавчої влади повинні здійснювати послідовний контроль за діями спецслужб, наприклад, зобов'язуючи їх надавати щорічні звіти про свою діяльність. Відповідний міністр повинен нести політичну відповідальність за нагляд над спецслужбами, а його відомство – мати можливості для ефективного контролю. Він також зобов'язаний надавати в парламент річні звіти про діяльність внутрішніх служб безпеки;

2) органи законодавчої влади повинні створювати чіткі й адекватні закони, зокрема, які визначають види оперативної діяльності, що загрожують порушенням прав громадян, умови її здійснення, вимоги щодо дотримання законності. Ці органи також мають контролювати бюджет спецслужб, у тому числі шляхом вибіркового перевірок і надання річних звітів про використання бюджетних коштів;

3) органи судової влади повинні мати право на проведення активного попереднього і наступного контролю, у тому числі право надава-

¹ Про Службу безпеки України : Закон України. *Відомості Верховної Ради України*. 1992. № 27. Ст. 383.

² Recommendation 1402 (1999): Control of internal security services in Council of Europe member states. *Official Gazette of the Council of Europe*. April 1999. (Оголошені наказом № 550 (1999) «Контроль над внутрішніми службами безпеки у країнах – членах Ради Європи», – витяг із офіційної газети Ради Європи, квітень 1999 р.).

ти дозвіл на здійснення окремих заходів, що можуть призвести до порушення прав людини. Основним принципом наступного контролю є розгляд судом звернень громадян щодо порушення їхніх прав органом безпеки;

4) інші органи (наприклад, омбудсмен, уповноважений із захисту інформації) мають бути наділені правом здійснювати наступний контроль (у будь-яких справах) за спецслужбами;

5) приватні особи повинні мати право доступу до інформації, зібраної внутрішніми службами безпеки. Винятки щодо реалізації цього права, пов'язані з інтересами національної безпеки, мають бути визначені законом.

Надалі принципи організації демократичного контролю над розвідувальними службами отримали розвиток у рекомендації ПАРЄ № 1713 (2005), а саме:

«а. Функціонування цих служб має базуватися на чіткому та відповідному законодавстві під контролем судових органів.

б. Кожний парламент повинен мати відповідний спеціальний комітет. Контроль за зняттям юридичної відповідальності розвідувальних служб є мінімальною необхідною передумовою.

с. Умови застосування виключних заходів цими службами мають бути закріплені законом на конкретний період часу.

д. Розвідувальні служби ні за яких умов не мають бути політизованими, так як мають надавати інформацію в об'єктивному, незаангажовану вигляді.

Будь-які обмеження громадянських та політичних прав співробітників спецслужб мають бути закріплені в законі.

е. Комітет Міністрів Ради Європи вважає за необхідне прийняти Європейський Кодекс розвідувальної етики (по аналогії з Європейським кодексом політичної етики, який був прийнятий Радою Європи).

ф. Чутливий баланс між конфіденційністю і підзвітністю може бути досягнутий деякою мірою завдяки принципу напівпрозорості, тобто шляхом розсекречування конфіденційних матеріалів після спливу визначених законодавством термінів.

г. Важливо також, щоб Парламент був постійно інформований стосовно змін, які можуть впливати на розвідувальну політику взагалі»¹.

Коментуючи вказане, зауважимо, що Конституцією і законодавством України в цілому зазначені рекомендації врегульовані та впроваджені в практику, зокрема:

¹ Сектор безпеки: рекомендації міжнародних організацій : зб. док. / упоряд. Белов О. Ф. Київ : НКЦ СВ України, 2006. С. 243.

– створено, як зазначалося, систему контролю за діяльністю спецслужб Президентом і Радою національної безпеки і оборони. Він не обмежується лише щорічними звітами, а здійснюється постійно;

– Верховна Рада України прийняла низку законів, які врегульовують усі сфери діяльності спецслужб. Поточний контроль за їх роботою і додержанням законів покладено на профільні комітети Верховної Ради, а використання бюджетних коштів – на Рахункову палату;

– Конституцією України і Законом України «Про оперативно-розшукову діяльність» визначено, що дозволи на проведення заходів, які тимчасово обмежують права громадян, надаються судами. Усі громадяни можуть звертатися до суду із заявами щодо можливого порушення їхніх конституційних прав;

– Уповноважений Верховної Ради з прав людини розглядає звернення громадян щодо можливих порушень їхніх прав; вносить подання з питань дотримання прав і свобод громадян Генеральному прокурору, керівникам правоохоронних органів і спецслужб; надає відповідні пропозиції щодо прийняття законодавчих актів;

– кожний громадянин (відповідно до Закону України «Про інформацію») може звернутися до суб'єктів сектору безпеки і оборони з того чи іншого питання. Такі запити обов'язково розглядаються відповідно до компетенції та вимог закону.

Окремо слід звернути увагу на **особливості правового регулювання нагляду за дотриманням законів органами, що здійснюють оперативно-розшукову, розвідувальну та контррозвідувальну діяльність.**

Зважаючи на вагомість цієї проблеми, проведемо аналіз відповідних вимог чинного законодавства. Насамперед слід зазначити, що законами України «Про Службу безпеки України», «Про розвідку», «Про Державну прикордонну службу України» та іншими нагляд за додержанням законів органами розвідки та безпеки покладено на Генерального прокурора й уповноважених ним прокурорів.

Розглянемо питання щодо нагляду за додержанням законів органами, які проводять оперативно-розшукову діяльність. Насамперед з огляду на формулювання положень Конституції України зауважимо, що нагляд здійснюється не за оперативно-розшуковою діяльністю, а за додержанням законів органами, які її здійснюють. Відповідно до законодавства уповноваженим прокурорам надано такі повноваження щодо нагляду за додержанням законів під час оперативно-розшукової діяльності:

– безперешкодно входити в усі приміщення органів, які проводять оперативно-розшукову діяльність;

– вимагати для перевірки розпорядження, інструкції, накази й інші акти щодо оперативно-розшукової діяльності, оперативно-розшукові справи, реєстраційні, облікові, звітні, статистичні, аналітичні

документи та інші відомості щодо здійснення оперативно-розшукових заходів;

- доручати керівникам відповідних органів проведення у підвідомчих їм підрозділах перевірок із метою усунення порушень закону;
- давати письмові вказівки про проведення оперативно-розшукових заходів в інтересах кримінального судочинства, про розшук осіб, які безвісно відсутні;
- давати згоду на продовження строку проведення оперативно-розшукової діяльності;
- отримувати пояснення щодо порушень вимог закону від посадових осіб органів, які проводять оперативно-розшукову діяльність;
- перевіряти скарги на порушення законів органами, які проводять оперативно-розшукову діяльність, з ознайомленням у необхідних випадках з оперативно-розшуковими матеріалами;
- скасовувати незаконні постанови про заведення або закриття оперативно-розшукової справи, зупинення або поновлення оперативно-розшукової діяльності чи про інші рішення, що суперечать закону;
- вживати заходів щодо усунення порушень законності під час проведення оперативно-розшукової діяльності і щодо притягнення винних до встановленої законом відповідальності;
- опротестовувати незаконну постанову суду про дозвіл або відмову на проведення оперативно-розшукових заходів¹.

У контексті зазначеного також варто звернути увагу на особливості надання доступу до державної таємниці в ході нагляду за додержанням законів під час оперативно-розшукової діяльності.

Так, прокурору надано право безперешкодно входити в усі приміщення органів, які проводять оперативно-розшукову діяльність, вимагати для перевірки розпорядження, інструкції, накази й інші акти щодо оперативно-розшукової діяльності, оперативно-розшукові справи, реєстраційні, облікові, звітні, статистичні, аналітичні документи й інші відомості щодо здійснення оперативно-розшукових заходів.

При цьому в Законі України «Про оперативно-розшукову діяльність» не йдеться про наявні обмеження, визначені іншими законами України.

Зокрема, Закон України «Про державну таємницю» встановлює певні вимоги щодо порядку надання допуску (тобто права на роботу з секретами. – *Авт.*), а також доступу до відомостей, що становлять державну таємницю (порядку реалізації цього права. – *Авт.*).

З цього приводу насамперед звернімо увагу на відмінність цих термінів («допуск» і «доступ до державної таємниці»). Згідно з положеннями Закону України «Про державну таємницю» наявність допуску до державної таємниці за тією чи іншою формою лише надає право

¹ Про оперативно-розшукову діяльність : Закон України. *Відомості Верховної Ради України*. 1992. № 22. Ст. 303.

громадянину чи посадовій особі працювати з відповідними секретними відомостями, документами і матеріалами. Доступ до державної таємниці надається дієздатним громадянам, які потребують його за наявності умов своєї службової, виробничої, наукової чи науково-дослідної діяльності або навчання та мають допуск до державної таємниці.

Відповідно до ст. 34 вказаного закону органи державної влади, у тому числі правоохоронні, контрольно-ревізійні та суди, з метою охорони державної таємниці мають за погодженням із Службою безпеки України встановлювати порядок здійснення своїх функцій щодо органів державної влади, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ і організацій, що провадять діяльність, пов'язану з державною таємницею.

Згідно з вимогами Закону органи державної влади, органи місцевого самоврядування, підприємства, установи й організації, що провадять таку діяльність, вправі відмовити у виконанні запиту щодо надання секретної інформації зазначеним органам державної влади, якщо останні не встановили такого порядку або не додержуються його, а про мотиви такої відмови одночасно повідомляється Служба безпеки України, яка протягом місяця зобов'язана прийняти рішення про її обґрунтованість¹.

Слід також зазначити, що законодавством України передбачені гарантії конфіденційності відносин особам, які допомагають і сприяють у забезпеченні державної безпеки, охороні державного кордону та виконанні інших завдань оперативно-розшукової діяльності, а розголошення відомостей про такі відносини, інші правопорушення щодо цих громадян і членів їх сімей, які здійснюються у зв'язку з їх діяльністю, тягнуть за собою встановлену законом відповідальність.

Таким чином, надання прокурору доступу до матеріалів оперативно-розшукової діяльності, які можуть призвести до розшифрування конфіденційної допомоги громадян, є незаконним і може призвести до порушення конституційних прав таких громадян чи створити загрозу їх безпеці.

Загалом при реалізації зазначених положень Закону України «Про оперативно-розшукову діяльність» необхідно забезпечити безумовне додержання вимог Конституції та інших законодавчих актів України.

Стосовно організації прокурорського нагляду за додержанням законодавства органами та підрозділами, що здійснюють розвідувальну і контррозвідувальну діяльність, необхідно враховувати, що на відміну від оперативно-розшукової діяльності, де основним завданням є боротьба зі злочинністю, контррозвідувальна і розвідувальна діяльність мають зовсім інші завдання та підстави для її проведення. **Осно-**

¹ Про державну таємницю : Закон України. *Відомості Верховної Ради України*. 1994. № 16. Ст. 93.

вою розвідувальної та контррозвідувальної діяльності є інформаційно-аналітична (а не правоохоронна) складова. При цьому, згідно з вимогами закону, у разі отримання відомостей про ознаки злочину за матеріалами контррозвідувальної діяльності органи Служби безпеки України притягують винних (за наявності підстав) до кримінальної відповідальності або заводять оперативно-розшукову справу, а розвідувальні органи передають вказану інформацію за підслідністю.

З огляду на те, що відомості й матеріали контррозвідувальної та розвідувальної діяльності (за аналогією з іншими країнами світу, ЄС і НАТО) становлять державну таємницю, є об'єктом спрямувань спецслужб іноземних країн, терористичних та інших організацій, а їх витік може призвести до заподіяння шкоди державній безпеці, законодавством передбачене обмеження щодо надання доступу до таких відомостей, а носії вказаної інформації перебувають під відповідним контррозвідувальним захистом.

У цілому слід зауважити, що система контролю і нагляду за діяльністю сил безпеки і оборони є необхідним чинником для будь-якої країни й однією з важливих передумов забезпечення конституційних прав і свобод громадян.

У контексті *євроатлантичної інтеграції України* варто звернути увагу на матеріали дослідження НАТО стосовно розширення Альянсу¹, де зазначено, що країни, які прагнуть приєднатися до Альянсу, повинні поважати цінності, закріплені в Північноатлантичному договорі, та відповідати певним політичним, економічним і військовим критеріям. Серед основних параметрів можна виділити такі:

- *ефективна демократична політична система з ринковою економікою;*
- *належний демократичний і цивільний контроль над силами оборони;*
- *забезпечення прав національних меншин;*
- *зобов'язання вирішувати конфлікти мирним шляхом (бути добрим сусідом, поважати суверенітет за межами своїх кордонів);*
- *здатність і готовність надавати військовий внесок у рамках операцій під проводом Альянсу (співпраця з силами НАТО).*

Крім цього, в Кодексі поведінки ОБСЄ щодо військово-політичних аспектів безпеки², прийнятому всіма членами цієї організації, зазначено, що:

- держави-учасниці вважають демократичний політичний контроль над військовими, воєнізованими та внутрішніми силами безпеки, а та-

¹ Розширення НАТО і політика відкритих дверей : бюлетень / Орг. Північноатлантичного договору. Червень 2016. URL: https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/pdf_2016_07/20160705_1607-factsheet-enlargement-uk.pdf.

² Кодекс поведінки стосовно військово-політичних аспектів безпеки / ОБСЄ. 3 груд. 1994 р. URL: <https://www.osce.org/files/f/documents/3/9/253046.pdf>.

кож розвідувальними службами та поліцією невіддільним елементом стабільності та безпеки. Вони сприятимуть інтеграції своїх збройних сил із громадянським суспільством як важливому прояву демократії (п. 20);

– кожна держава-учасниця завжди забезпечуватиме та підтримуватиме ефективне керівництво й контроль над своїми військовими, воєнізованими силами та силами безпеки конституційно встановленими органами влади, наділеними демократичною легітимністю. Кожна держава-учасниця забезпечить контроль для забезпечення виконання такими органами своїх конституційних і правових обов'язків¹ (п. 21);

Підсумуємо питання становлення і розвитку системи цивільного демократичного контролю над сектором безпеки і оборони України такими **основними висновками**:

1) в Україні відповідно до стандартів НАТО й рекомендацій Парламентської Асамблеї Ради Європи окремими законами врегульована діяльність усіх суб'єктів сил безпеки і оборони, визначена система демократичного цивільного контролю над сектором безпеки і оборони та врегульований порядок його здійснення;

2) система демократичного контролю за діяльністю сил безпеки і оборони України відповідає практиці країн – членів ЄС і НАТО та включає такі основні складові:

– контроль Президента України і Ради національної безпеки і оборони України;

– контроль Верховної Ради України та її профільних комітетів;

– контроль органів суду;

– контроль Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини;

– внутрішньовідомчий контроль суб'єктів сектору безпеки і оборони України;

– громадський контроль (з урахуванням визначених законом обмежень щодо ознайомлення з відомостями з обмеженим доступом);

3) подальшого наукового і правового опрацювання потребують такі основні питання:

– визначення співвідношення та пошук балансу між правом демократичного суспільства на національну безпеку і оборону та правами людини і громадянина;

– уточнення пріоритетів розвитку системи демократичного контролю над сектором безпеки і оборони, у тому числі функцій та принципів діяльності його основних суб'єктів;

– проведення комплексного дослідження та визначення завдань і функцій правоохоронних органів у контексті реформування кримінальної юстиції та євроінтеграції України.

¹ Цит. за: Переверзев А. Чому важливо відновити демократичний та цивільний контроль над ЗСУ. *Українська правда*. 25.02.2023. URL: <https://www.pravda.com.ua/columns/2023/02/25/7390978/>.

5.7. СУЧАСНИЙ КРИМІНАЛЬНО-ПРАВОВИЙ ВИМІР НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ

Державна політика України у сферах національної безпеки і оборони спрямована на захист: людини і громадянина – їхніх життя і гідності, конституційних прав і свобод, безпечних умов життєдіяльності; суспільства – його демократичних цінностей, добробуту й умов для сталого розвитку; держави – її конституційного ладу, суверенітету, територіальної цілісності і недоторканності; території, навколишнього природного середовища – від надзвичайних ситуацій (ч. 1 ст. 3 Закону України «Про національну безпеку України» від 21 червня 2018 р.)¹. Відповідно до ст. 1 Закону України «Про національну безпеку України», національна безпека спрямована на захист національних інтересів від реальних і потенційних загроз. З метою захисту життєво важливих національних інтересів до фундаментальних національних інтересів України віднесено: 1) державний суверенітет і територіальну цілісність, демократичний конституційний лад, недопущення втручання у внутрішні справи України; 2) сталий розвиток національної економіки, громадянського суспільства й держави для забезпечення зростання рівня та якості життя населення; 3) інтеграцію України в європейський політичний, економічний, безпековий, правовий простір, набуття членства в Європейському Союзі та в Організації Північноатлантичного договору, розвиток рівноправних взаємовигідних відносин з іншими державами². Відмітимо, що серед національних інтересів ми не знаходимо національного багатства. Безумовно, сталий розвиток національної економіки, громадянського суспільства й держави для забезпечення зростання рівня та якості життя населення певним чином можна віднести до засобів створення національного багатства. Однак викликає питання щодо неврахування такої категорії, як національне багатство в згаданому фундаментальному нормативному акті, який стосується національної безпеки. На нашу думку, основою будь-якого воєнного конфлікту є насамперед економічні фактори, а ідеологічні є похідними³. Країна-агресор намагається пояснити сучасний конфлікт ідеологічними причинами («боротьба з нацизмом», «денацифікація» тощо), але при цьому основна мета російсько-української війни – це отримати контроль над нашим національним багатством. Пригадаймо, що «Forbes» оцінив вартість корисних копалин України в 14,8 трлн дол.

¹ Про національну безпеку України : Закон України від 21.06.2018 №2469-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2469-19>.

² Там само.

³ 9 найбільш відомих війн, розв'язаних через ресурси. *Економічна правда*. 31.08.2012. URL: <https://www.epravda.com.ua/columns/2012/08/31/333491/>.

США, при цьому понад 70% припадає лише на три області – Донецьку, Дніпропетровську та Луганську¹. Як відомо, агресор спрямував найбільше зусиль на окупацію саме Донецької та Луганської областей. Також, на прикладі окупації Автономної Республіки Крим, агресор отримав контроль над ДАТ «Чорноморнафтогаз» – єдиною нафтогазовою компанією, яка в Україні видобувала природний газ на шельфі Чорного моря з 17 родовищами, серед яких 11 газових, 4 газоконденсатні і 2 нафтові².

Прем'єр-міністр Денис Шмигаль під час спільного з Президентом Єврокомісії Урсулою фон дер Ляйєн брифінгу заявив, що станом на початок 2023 р. в результаті повномасштабної війни рф завдала Україні збитків і руйнувань приблизно на 600–750 млрд дол. США³. У свою чергу Міністерство економіки України оцінило падіння ВВП у 2022 р. до 29,2%.

За офіційними даними Київської школи економіки, яка в рамках проекту «росія заплатить» обрахувала річні збитки України, вони становлять майже 144 млрд дол. США, зокрема, сума збитків від руйнувань становить: житлового фонду – 53,6 млрд дол. США (пошкоджено чи зруйновано понад 150 тис. житлових будинків); у сфері інфраструктури – 36,2 млрд дол. США; лісам України – 4,5 млрд дол. США; у сфері освіти – до 8,9 млрд дол. США; енергетиці України – 8,1 млрд дол. США; агропромислому комплексу й земельним ресурсам – 8,7 млрд дол. США⁴. Внаслідок війни зруйновано або пошкоджено 223,4 тис. автомобілів на суму 3,1 млрд дол. США. Збитки у сфері торгівлі становлять 2,6 млрд дол. США, медичній галузі завдано руйнування інфраструктури на 1,8 млрд дол. США⁵. Державна екологічна інспекція України підрахувала наступні розміри збитків нашої екології з 24 лютого 2022 р. по 3 березня 2023 р., що становить понад 52 млрд дол. США⁶. Член делегації в Парламентській Асамблеї

¹ Жарикова А. Корисні копалини України коштують майже \$15 трильйонів – Forbes. *Економічна правда*. 25.04.2023. URL: <https://www.epravda.com.ua/news/2023/04/25/699464/>.

² Оринчак К. Війна за українські копалини. *Бізнес Цензор*. 14.04.2022. URL: https://biz.censor.net/columns/3333918/viyina_za_ukrayinski_kopalyny.

³ росія завдала Україні збитків та руйнувань на 600–750 млрд – Шмигаль. *Слово і Діло*. 02.02.2023. URL: <https://www.slovoidilo.ua/2023/02/02/novyna/polityka/rosiya-zavdala-ukrayini-zbytkiv-ta-rujnuvan-600-750-mlrd-shmyhal>.

⁴ У КСЕ назвали суму збитків інфраструктурі України за рік повномасштабної війни. *Слово і Діло*. 27.03.2023. URL: <https://www.slovoidilo.ua/2023/03/22/novyna/ekonomika/kse-nazvaly-sumu-zbytkiv-infrastrukturi-ukrayiny-rik-povnomasshtabnoyivijny>.

⁵ Там само.

⁶ Оперативним штабом при Держекоінспекції було розраховано збитки, завдані довкіллю внаслідок збройної агресії рф, на загальну суму майже \$52 млрд. *Державна*

Ради Європи Леся Василенко під час дебатів наголосила, що збитки, завдані навколишньому середовищу в Україні внаслідок війни росії, оцінюють у близько 46 млрд дол. США, зокрема сума збитків від забруднення ґрунтів і засмічення земель становить понад 688 млрд грн; атмосферне повітря зазнало збитків на 998 млрд грн, а водні ресурси – на понад 56 млрд грн¹. Такі дані свідчать, що Україна не має чітких параметрів розрахунку заподіяної шкоди національному багатству внаслідок російської агресії. При цьому загальні втрати національного багатства України попередньо оцінюються майже в 1 трлн дол. США. Тим часом правоохоронні органи при досудовому розслідуванні злочинів, пов'язаних з агресією рф, у повідомленні про підозру агресорам пред'явили лише незначну суму збитків, яка за попередніми оцінками складає декілька відсотків від зазначеної вище суми. Необхідно усвідомити, що за кожну гривню, втрачену під час російської агресії, хтось конкретно повинен відповісти. При цьому статистичні дані Офісу Генерального прокурора свідчать про те, що система кримінальної юстиції знаходиться лише на початковому етапі розслідування воєнних злочинів. Зокрема, у 2022 р. із 72 966 облікованих воєнних злочинів лише в 1 157 кримінальних правопорушеннях (а це лише 1,5%) конкретним особам було повідомлено про підозру, а щодо 98,5% воєнних злочинів взагалі не було прийнято рішення про закінчення досудового розслідування або його зупинення².

Ця проблема значно загостриться у післявоєнний період, коли Україна буде подавати науково обґрунтовані розміри завданої шкоди національному багатству до міжнародних судових органів, які юридично запустять механізм репарації. Перші кроки в цьому напрямку вже зроблені: 14 листопада 2022 р. Генеральна Асамблея ООН ухвалила резолюцію щодо забезпечення засобів правового захисту та репарацій у зв'язку з агресією рф проти України. На думку М. Магомедова, оптимальним варіантом є конфіскація заморожених активів російських підприємств, що потрапили під санкції, власності приватних осіб і золотовалютні резерви російського Центробанку. Для цього варто створити спецкомісію та Фонд із залученням міжнародних учасників та спостерігачів, ці гроші розподіляються та направляються у Фонд³.

екологічна інспекція України. 06.03.2023. URL: <https://dei.gov.ua/post/operativnim-shtabom-pri-derzhkoinspektsii-bulo-rozrakhovano-zbitki-zavdani>.

¹ ПАРЕ ухвалила резолюцію, що запроваджує поняття екоциду. *Українформ*. 20.01.2023. URL: <https://www.ukrinform.ua/rubric-world/3659333-pare-uhvalila-rezoluciu-so-zaprovadzue-ponatta-ekocidu.html>.

² Баганець О. В. Аналіз стану досудового розслідування воєнних злочинів у 2022 році. Київ, б. р. С. 17.

³ Магомедов М. Репарації, компенсації та сатисфакція: якою буде відповідальність агресора за війну в Україні. *Інтерфакс-Україна*. 20.01.2023. URL: <https://interfax.com.ua/news/blog/885884.html>.

Тому сьогодні в Україні надзвичайно актуалізувалася проблема визначення національного багатства, його правової охорони, оцінювання та використання. Проте її розв'язанню перешкоджає агресія росії, глибока економічна криза, яка донині супроводжується гіперінфляцією, переходом української статистики на систему національного рахівництва. У зв'язку із цим дослідження національного багатства набуває особливої популярності в останні роки в країнах із трансформаційною економікою, де відсутність ринкових відносин протягом тривалого часу призвела до необ'єктивної оцінки об'єктів власності й до їх надто невисокої ціни при здійсненні приватизації¹.

Після розпаду СРСР поділ національного багатства відбувався за «територіальною ознакою». Унаслідок цього до росії перейшло 60% загального обсягу національного багатства Союзу, до України – 16%, до Білорусії – 3,6%, у республіках Прибалтики залишилося 3,2%, середньоазіатським республікам дісталася близько 11%, закавказьким республікам – 3,9% «загальносоюзного» національного багатства².

У сфері економіки відбулися глибинні трансформаційні процеси: шляхом руйнування комунальної та державної форм власності відбулося становлення приватної, насамперед великого бізнесу. Нині приватизовано майже все майно, що було комунальною чи державною власністю. Унаслідок дії непрозорого механізму приватизації об'єктів власності та недосконалого законодавства з питань оцінки вартості цей процес завершився зосередженням національного багатства в руках нечисленної групи людей³.

Нагадаємо, що 16 липня 1990 р. Верховна Рада Української РСР прийняла Декларацію про державний суверенітет, якою, «виражаючи волю народу України», а також «прагнучи створити демократичне суспільство» та «визнаючи необхідність побудови правової держави, маючи на меті утвердити суверенітет і самоврядування народу України», проголосила державний суверенітет країни як верховенство, самостійність, повноту й неподільність влади Республіки в межах її території та незалежність і рівноправність у зовнішніх зносинах⁴.

¹ Ляховець О. О. Оцінка національного багатства України. *Наукові праці. Економіка*. 2010. Т. 126. Вип. 113. С. 5. URL: <http://economy.chdu.edu.ua/article/view/77216>.

² Квак М. В. Національне багатство України: стан та перспективи. *Вісник Тернопільського національного економічного університету*. 2008. № 1. С. 29.

³ Шакун В. І. Кримінально-правова охорона національного багатства. *Актуальні проблеми кримінального права* : матеріали XII Всеукр. наук.-теорет. конф., присвяч. пам'яті проф. П. П. Михайленка (Київ, 30 листоп. 2022 р.) / редкол.: В. В. Черней, С. Д. Гусарев, С. С. Чернявський та ін. ; упоряд. А. А. Вознюк, О. М. Шармар, О. А. Федоренко. Київ : Нац. акад. внутр. справ, 2022. С. 134.

⁴ Декларація про державний суверенітет України від 16 лип. 1990 р. № 55-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/55-12>.

Відповідно до розділу 2 Декларації, громадяни Республіки всіх національностей становлять народ України; народ України є єдиним джерелом державної влади в Республіці; повновладдя народу України реалізується на основі Конституції Республіки як безпосередньо, так і через народних депутатів, обраних до Верховної та місцевих рад Української РСР. Декларація закріпила право власності Українського народу, визначивши, що народ України має виключне право на володіння, користування і розпорядження національним багатством України. Земля, її надра, повітряний простір, водні та інші природні ресурси, які знаходяться в межах території Української РСР, природні ресурси її континентального шельфу й виключної (морської) економічної зони, весь економічний та науково-технічний потенціал на території України є власністю її народу, матеріальною основою суверенітету Республіки, які використовуються з метою забезпечення матеріальних і духовних потреб її громадян¹.

Розпочинаючи приватизацію об'єктів майже всіх сфер власності, влада з невідомих причин не провела оцінку національного багатства. Відомо, що національне багатство є нагромадженим запасом ресурсів і благ, який є пріоритетним показником результатів економічної діяльності й можливостей нації щодо подальшого соціально-економічного розвитку². Воно визначає рівень матеріальної та духовної культури нації та утверджує найвищу цінність людини. У різні періоди історичного розвитку людства увага дослідників до цієї макроекономічної категорії варіювалася від широкої популярності до цілковитого забуття. Національне багатство є відображенням економічного, соціального, екологічного прогресу чи регресу суспільства. Відповідно до зміни пріоритетів і джерел економічного зростання важливого значення набувають тенденції його гуманізації та екологізації³.

На початку третього десятиліття XXI століття фахівці в галузі економіки й статистики спрямували увагу на методологічні проблеми оцінки національного багатства. Актуальність їх розв'язання засвідчують дослідження, здійснені ООН (спеціалістами Статистичної комісії та Світового банку)⁴. Саме в межах цієї міжнародної організації узагальнюють світовий досвід таких досліджень, розробляють реко-

¹ Декларація про державний суверенітет України від 16 лип. 1990 р. №55-ХІІ. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/55-12>.

² Квак М. В. Національне багатство України: стан та перспективи. *Вісник Тернопільського національного економічного університету*. 2008. № 1. С. 29.

³ Шакун В. І. Кримінально-правова охорона національного багатства. *Актуальні проблеми кримінального права* : матеріали ХІІ Всеукр. наук.-теорет. конф., присвяч. пам'яті проф. П. П. Михайленка (Київ, 30 листоп. 2022 р.). Київ : Нац. акад. внутр. справ, 2022. С. 135.

⁴ Квак М. В. Національне багатство України: стан та перспективи. *Вісник Тернопільського національного економічного університету*. 2008. № 1. С. 29.

мендації для обчислення відповідних статистичних показників, здійснюють їх експериментальні оцінки. Сукупне багатство світу оцінюється в 550 трлн дол. США (на початок третього тисячоліття), у тому числі людський капітал – 365 трлн дол. США¹. Слід згадати, що у 2019 р. уряд України здійснив спроби оцінити національне багатство України, які, на жаль, виявилися невдалими.

Слід пригадати, що економічна наука робить певні спроби оцінки національного багатства². На думку О. Ляховець, на теперішній час визначено і розроблено лише два методи оцінки національного багатства країни: 1) за витратами на створення чи добування активів (ресурсів); 2) ринкової капіталізації³. Реальна оцінка величини національного багатства України представлена в наукових дослідженнях С. Дорогунцова та колективу авторів⁴, С. Шумської⁵, М. Квак⁶. Застосовуючи різні методи, три різних дослідження дають різні оцінки національного багатства. Кожна з оцінок здійснювалася одним з указаних методів – або ринкової капіталізації, або витратним, що призвело до значних розбіжностей в оцінках⁷.

Так, аналіз розміру національного багатства в Україні, здійснений вченими Ради по вивченню продуктивних сил України НАН України, станом на 1 січня 1996 р. показав, що його балансова вартість за внутрішніми поточними цінами – 5,58 трлн грн, або 3,10 трлн дол. США, а за світовими цінами – 25,91 трлн грн, або 14,39 трлн дол. США. За залишковою вартістю за світовими цінами – 25,22 трлн грн, або 14,01 трлн дол. США⁸. За дослідженням вчених Інституту економіки

¹ Ляховець О. О. Оцінка національного багатства України. *Наукові праці. Економіка*. 2010. Т. 126. Вип. 113. С. 5. URL: <http://economy.chdu.edu.ua/article/view/77216>.

² Деттер Д., Фьольстер С. Державне багатство народів. Як управління державними активами може посилити чи підірвати економічне зростання. Львів : Видавництво Старого Лева, 2017. 328 с. ; Бобух І. М. Оцінка національного багатства у контексті міжнародного досвіду. *Економіка і прогнозування*. 2011. №2. С. 24–39.

³ Ляховець О. О. Оцінка національного багатства України. *Наукові праці. Економіка*. 2010. Т. 126. Вип. 113. С. 9. URL: <http://economy.chdu.edu.ua/article/view/77216>.

⁴ Національне багатство України : монографія / за ред. С. І. Дорогунцова. Київ : РВПС України НАН України, 2005. 224 с.

⁵ Шумська С. С. Національний капітал України: оцінки й тенденції. *Економіка і прогнозування*. 2006. №4. С. 23–37.

⁶ Квак М. В. Національне багатство України: стан та перспективи. *Вісник Тернопільського національного економічного університету*. 2008. №1. С. 29–36.

⁷ Ляховець О. О. Оцінка національного багатства України. *Наукові праці. Економіка*. 2010. Т. 126. Вип. 113. С. 5. URL: <http://economy.chdu.edu.ua/article/view/77216>.

⁸ Національне багатство України : монографія / за ред. С. І. Дорогунцова. Київ : РВПС України НАН України, 2005. 224 с.

і прогнозування НАН України, на кінець 2005 р. національне багатство України оцінювалося в 9,9 трлн грн, або 2 трлн дол. США¹. За дослідженнями М. Квак, яка використовувала методику розрахунку національного багатства О. Сухарева, національне багатство на 1 особу складає 42,62 тис. дол. США, або близько 2 трлн дол. США сукупно². Така різниця пояснюється зовсім іншою методологією підрахунку величини національного багатства.

Протягом трьох десятиріччів влада так і не спромоглася закріпити в Конституції України правовий статус національного багатства, розробити методологію його оцінювання. Більше того, на порозі приватизаційних процесів Верховна Рада України скасувала Закон України «Про власність», у якому було визначено поняття «національне багатство України», зокрема до національного багатства, яке є власністю народу України, було віднесено: землю, її надра, повітряний простір, водні й інші природні ресурси, що знаходяться в межах території України, природні ресурси її континентального шельфу та виключної (морської) економічної зони, основні засоби виробництва у промисловості, будівництві, сільському господарстві, транспорті, зв'язку, житловий фонд, будівлі та споруди, фінансові ресурси, наукові досягнення, створена завдяки зусиллям народу України частка в загальносоюзному багатстві, зокрема в загальносоюзних алмазному та валютному фондах і золотому запасі, національні, культурні й історичні цінності, у тому числі ті, що знаходяться за її межами³.

Однак це визначення не є досконалим з огляду на те, що воно не враховує найбільшу цінність держави – її людський капітал⁴. За своєю суттю людський капітал держави – це сукупність знань, навичок і досвіду людей, їх економічна цінність, перспективність і відповідність як нинішнім потребам суспільства, так і майбутнім. Людський капітал формує 70% національного багатства розвинутих країн і тільки 30% національного багатства України. Ще гірше те, що поки розвинуті країни свій людський капітал примножують, Україна його втрачає: демографічні та міграційні втрати, пов'язані з російсько-

¹ Шумська С. С. Національний капітал України: оцінки й тенденції. *Економіка і прогнозування*. 2006. №4. С. 23–37.

² Квак М. В. Національне багатство України: стан та перспективи. *Вісник Тернопільського національного економічного університету*. 2008. №1. С. 29–36.

³ Про власність : Закон України від 07.02.1991 № 697-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/697-12>. (Втратив чинність 21.06.2007).

⁴ Носик О. М. Форми людського капіталу: головні підходи до визначення. *Вісник Національного університету «Юридична академія України імені Ярослава Мудрого»*. 2014. №3 (18). С. 149–158 ; Тулай О. І. Державні фінанси і сталий людський розвиток: концептуальні домінанти та діалектична єдність : монографія. Тернопіль : ТНЕУ, 2016. 415 с.

українською війною (Управління Верховного комісара ООН у справах біженців повідомляє, що станом на початок 2023 р. на території Європи залишаються близько 4 млн 823 тис. українських біженців)¹, невідповідність освіти та кваліфікації працівників вимогам часу, низькі продуктивність праці та інноваційність економіки ведуть нас до катастрофи. За найоптимістичнішими прогнозами, які не врахували наявний військовий конфлікт, уже через 10 років кількість працездатного населення в Україні зменшиться на 5,5%, а українська економіка фізично не зможе зростати швидше за 2,5% на рік; наднизька продуктивність праці в Україні продовжить знижуватися, хоча вже зараз один український працівник за рік виробляє стільки ж продукції, скільки німець за 17 днів. Не можна оминати проблему депортації громадян України в рф: за офіційною статистикою, станом на 13 березня 2023 року 366 дітей вважаються зниклими безвісти, 16 226 – депортовані на територію рф. Точну кількість постраждалих дітей встановити неможливо через активні бойові дії та тимчасову окупацію частини території України. За даними, озвученими росією у відкритих джерелах, депортованих дітей значно більше – 733 000².

Привертають увагу дані Офісу Генерального прокурора, за якими у 2022 р. офіційно визнано потерпілими 230 939 осіб, з них за ст. 438 КК України – 50 913 осіб (22% від загальної кількості всіх потерпілих). При цьому 6 377 осіб загинули в результаті воєнних злочинів (26% від загальної кількості загиблих), більше половини загиблих – це неповнолітні і малолітні діти – 3 394 (40% від загальної кількості загиблих дітей)³. Безумовно, така інформація не відповідає реальним даним щодо загиблих унаслідок російської агресії проти України. Наприклад, за даними Іллічівського моргу та Новоазовської окружної прокуратури, близько 100 000 цивільних осіб загинули лише в Маріуполі. І все це в той час, коли правоохоронні органи направили до суду обвинувальні акти лише стосовно 920 осіб, з яких громадяни рф – лише 126 осіб⁴. Виникають риторичні запитання: хто відповідь за смерть тисячі інших цивільних осіб; чи дійсно держава цінує людський капітал як основу національного багатства?

Не вдаючись у детальну дискусію щодо складових власне людського капіталу, відмітимо, що однією з його форм виділяють соціальний

¹ Кобзар Ю. Скільки українських біженців ще залишаються в Європі: дані ООН. УНІАН. 04.02.2023. URL: <https://www.unian.ua/world/ukrajinski-bizhenci-v-yevropi-onn-ozvuchila-actualni-cifri-12132474.html>.

² Луньова А. Навіщо росія викрадає українських дітей та що робити постраждалим? ZMINA. 15.03.2023. URL: <https://zmina.ua/media/navishho-rosiya-vykradaye-ukrayinskyh-ditej-ta-shho-robyty-postrazhdalym/>.

³ Баганець О. В. Аналіз стану досудового розслідування воєнних злочинів у 2022 році. Київ, б. р. С. 20.

⁴ Там само.

капітал¹. Попри відмінності тлумачення даного терміна, вважаємо, що найбільш закономірною ознакою розмежування людського капіталу на складові є саме його поділ на індивідуальний людський капітал окремої особи (який стосується виключно її приватного існування) і соціальний людський капітал (у сфері взаємовідносин між людьми, стосовно питань і процесів, які стосуються колективної взаємодії індивідів, того, що становить громадянське суспільство)². Оцінка вартості життя людини – вкрай важка або навіть нездійсненна справа. Якщо ми розглядаємо індивідуальний людський капітал, то він залежить від знань і вмінь конкретної особи. Визначити загальний його розмір для держави напевно неможливо. Інша справа – соціальний людський капітал, який залежить від професійної діяльності людини, яка може бути оцінена державою. Наприклад, життя захисника Батьківщини (представників Сил оборони чи безпеки), яка загинула в бойових діях або при забезпеченні здійснення заходів із національної безпеки і оборони, відсічі і стримування збройної агресії, оцінено державою в розмірі 15 млн грн (п. 2 постанови Кабінету Міністрів України «Питання деяких виплат військовослужбовцям, особам рядового і начальницького складу, поліцейським та їх сім'ям під час дії воєнного стану» від 28 лютого 2022 р. № 168)³.

Тому визначення основних причин існуючих проблем і створення дієвої стратегії відновлення людського капіталу – головна умова вже не економічного зростання, а виживання України⁴. Ця проблематика, очевидно, стає викликом для національної безпеки, оскільки неможливо ігнорувати такий компонент національного багатства з боку держави як в умовах війни, так і особливо в період після нашої перемоги, коли необхідно буде відбудовувати економіку.

Тому й досі національне багатство України в офіційній статистиці відображено не цілком, поза увагою залишено людський фактор, що призвело до «проїдання» та фактичної втрати низки його елементів.

¹ Носик О. М. Форми людського капіталу: головні підходи до визначення. *Вісник Національного університету «Юридична академія України імені Ярослава Мудрого»*. 2014. №3 (18). С. 154.

² Дерлиця А. Ю. Суспільне багатство: концепт і спроби оцінки. *Економіка і організація управління*. 2020. №4 (40). С. 200.

³ Питання деяких виплат військовослужбовцям, особам рядового і начальницького складу, поліцейським та їх сім'ям під час дії воєнного стану : постанова Каб. Міністрів України від 28.02.2022 № 168. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/168-2022-p>.

⁴ Важливість розвитку людського капіталу у сучасному світі. Якою має бути стратегія України. *Український інститут майбутнього*. 18.06.2021. URL: <https://uifuture.org/publications/vazhlyvist-rozvytku-lyudskogo-kapitalu-u-suchasnomu-sviti-yakoyu-maye-butiy-strategiya-ukrayiny/>.

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

Пригадаймо, що в першій половині 1990-х років Україна втратила майже весь морський і річковий флот, більшу частину повітряних суден цивільної авіації, значну частину військового майна. За непрозорим порядком відбулася приватизація обласних енергорозподільчих компаній, газових і електричних мереж¹.

Окрім цього, влада у 2015–2017 рр. фактично підірвала фінансові основи економічного розвитку шляхом безпрецедентного за своїм ціннізом знищення банківської системи. Банківськими активами ціною в десятки, а то й сто разів нижчою за їх реальну вартість заволоділи окремі чиновники й політики². Під час банкопаду з ринку виводили не лише «кишенькові» та «помийні» банки, а й такі, що повноцінно працювали, з прозорою структурою власності, надійними клієнтами та високою репутацією. Їх виводили, як то кажуть, «під шумок», щоб продати їхнє майно за кеш³. Схема проста: Національний банк України в позасудовий спосіб визнавав банк неплатоспроможним і призначав тимчасову адміністрацію. Вона на свій розсуд оцінювала активи банку нижче їх реальної вартості. А тим часом члени організованої злочинної групи пропонували на ринку (насамперед кредиторам банку) викупити свої борги за меншу суму⁴. Далі НБУ позбавляв банк ліцензії та передавав його на ліквідацію до Фонду гарантування вкладів фізичних осіб. У свою чергу Фонд гарантування вкладів фізичних осіб на відкритому аукціоні продавав майно банку за 1–6% від його реальної вартості. У подальшому аукціонні лоти формувалися під конкретного замовника, який викупав свою заставу за третину її вартості, а решту передавав чиновникам фонду. Наприклад, ви винні банку мільйон доларів і віддали йому в заставу свій завод. Банк відправляють

¹ Шакун В. І. Кримінально-правова охорона національного багатства. *Актуальні проблеми кримінального права* : матеріали XII Всеукр. наук.-теорет. конф., присвяч. пам'яті проф. П. П. Михайленка (Київ, 30 листоп. 2022р.). Київ : Нац. акад. внутр. справ, 2022. С. 136.

² Лановий В. Як подолати колапс банківської системи. *Економічна правда*. 03.01.2017. URL: <https://www.epravda.com.ua/columns/2017/01/3/616692/>.

³ Кілічова Т. Чи дійсно Фонд гарантування вкладів демонструє чесність до банків? *Мінфін*. 29.11.2021. URL: <https://minfin.com.ua/ua/blogs/tkilichava/179798/>.

⁴ Там само.

на ліквідацію, а до вас приходять «каламутні» персонажі й пропонують купити свою застава назад, наприклад, за 500 тис. дол., з яких ви заплатите державі 5–6%, а решту віддаєте їм у вигляді кешу¹. Так, у 2017 р. в Києві затримали за отримання неправомірної вигоди в сумі 5 млн дол. тимчасового адміністратора банку «Форум» за невтручання ліквідаторів та інших осіб у порядок погашення банківськими уставами зобов'язань перед кредиторами та реалізацію високоліквідних активів за заниженими цінами².

Тим часом у розвинутих країнах кожен клаптик землі, кожна споруда, кожен верстат, кожен товар відображається в документі про власність, який є видимою верхівкою великого прихованого процесу, що пов'язує всі ці активи з рештою економіки й мінімізує корупційні ризики, і відсутність належної оцінки національного багатства викликає певні проблеми щодо відшкодування збитків, нанесених повномасштабним вторгненням росії на територію України, окупацією частини території України, блокуванням експорту зернових, олії, інших культур із території України. За цих умов тема української землі є ще важливішою, ще актуальнішою!³ І законодавче врегулювання має бути спрямованим на те, аби українська земля залишалась у власності громадян України.

Україна наділена найбільшими площами сільськогосподарських угідь і найродючішими ґрунтами в Європі та світі. Із загальної території країни площею 60 млн га сільськогосподарські угіддя складають 42,7 млн га (70,8%)⁴. Із них 33 млн га земель – це рілля, порівняно з 18 млн га у Франції, 12 млн га в Німеччині та 11 млн га у Польщі. Україні також належить третина всього світового фонду чорноземів – дуже родючих ґрунтів, які можуть давати високі врожаї за належних умов господарювання. Крім того, Україна наділена стратегічним розташуванням із виходом на сільськогосподарські ринки Європи, Близького Сходу, Північної Африки й Азії⁵.

¹ Кілічова Т. Чи дійсно Фонд гарантування вкладів демонструє чесність до банків? *Мінфін*. 29.11.2021. URL: <https://minfin.com.ua/ua/blogs/tkilichava/179798/>.

² На хабарі в 5 мільйонів доларів затримано тимчасового адміністратора банку. *Економічна правда*. 15.06.2017. URL: <https://www.epravda.com.ua/news/2017/06/7/625750/>.

³ Шакун В. І. Кримінально-правова охорона національного багатства. *Актуальні проблеми кримінального права* : матеріали XII Всеукр. наук.-теорет. конф., присвяч. пам'яті проф. П. П. Михайленка (Київ, 30 листоп. 2022 р.). Київ : Нац. акад. внутр. справ, 2022. С. 137.

⁴ Концепція Загальнодержавної цільової програми використання та охорони земель : схвалена розпорядж. Каб. Міністрів України від 19.01.2022 № 70-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/70-2022-p>.

⁵ Біла книга «Стратегія розвитку земельних відносин в Україні». Травень 2021. URL: https://minagro.gov.ua/storage/app/sites/1/PDF/Land-strategy_220530_092343.pdf.

А це означає здатність української землі забезпечувати продовольчу безпеку держави і не лише України! Під продовольчою безпекою України слід розуміти гарантовану здатність держави, на принципах самозабезпечення базовими продуктами та їх економічної і фізичної доступності незалежно від зовнішніх і внутрішніх умов, задовольняти потреби населення необхідними продуктами харчування. Продовольство є фундаментальною потребою людини і має ключове значення для її виживання. Як зазначається в щорічному звіті про Глобальний індекс продовольчої безпеки (Global Food Security Index, GFSI), розробленому за підтримки міжнародної сільськогосподарської компанії «Corteva Agriscience», у 2022 р. стан продовольчої безпеки в Україні погіршився суттєво – країна посідає 71-шу сходинку Індексу серед 113 країн, хоча попереднього року її місце було 58. Україна посіла останнє місце в європейському рейтингу за підсумками 2012–2022 рр. (26 місце з 26), а на глобальній мапі зайняла 65-ту сходинку серед 113 країн світу¹. В Україні порушено продовольче забезпечення на тимчасово окупованих територіях і в регіонах, де через бойові дії припинилися регулярні поставки продовольства. Крім того, погіршилися номенклатура харчових продуктів і певною мірою їх якість. Тому ООН внесла Україну до двадцятки країн світу, яким загрожує голод². Втрата державою контролю над земельними ресурсами, без яких неможливе виробництво продовольства, рівнозначна втраті продовольчого суверенітету.

У зв'язку із цим світова спільнота почала пошук шляхів ефективного реагування на загострення продовольчої ситуації через військову агресію росії проти України. Так, у червні 2022 р. в Сенаті США законодавці від обох партій презентували резолюцію, яка засуджує використання голоду як зброї війни в Україні та інших країнах. Указана резолюція серед іншого закликає уряд США зробити так, щоб використання голоду як зброї війни підпадало під дію інструментів, які передбачають відповідальність за скоєне осіб, урядів, правоохоронних органів, організацій, наприклад, Глобального акта Магнітського. Крім того, резолюція закликає США та їхніх партнерів спільними зусиллями відновити глобальну стабільність і притягнути окремих осіб та уряди до відповідальності за конфлікти, які призводять до глобального голоду й ставлять під загрозу продовольчу безпеку багатьох країн³.

¹ Кулинич П. Продовольча безпека України і світу в умовах війни: як посилити можливості права для її забезпечення? URL: <https://lexinform.com.ua/dumka-eksperta/prodovolcha-bezpeka-ukrayiny-i-svitu-v-umovah-vijny-yak-posylyty-mozhlyvosti-pravodlya-yiyi-zabezpechennya/>.

² Там само.

³ Там само.

Україна наділена родючими землями, що в поєднанні з гідротермічними умовами, природо-безпечним місцезонашуванням та іншими чинниками формує глобальну унікальність цього національного багатства. Однак цей потенціал не значиться ані в балансах підприємств, ані в балансах активів і пасивів країни. Перефразовуючи Теодора Рузвельта, можна сказати: що не відображається в балансі, те й не ціниться¹.

З 1 липня 2021 р. в Україні почав функціонувати ринок земель сільськогосподарського призначення. До Земельного кодексу України та інших законів України внесено відповідні зміни Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо умов обігу земель сільськогосподарського призначення» від 31 березня 2020 р. № 552-IX і Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення системи управління та дерегуляції у сфері земельних відносин» від 28 квітня 2021 р. № 1423-IX².

Тут варто зупинитися на окремих кримінально-правових проблемах, які потребують законодавчого врегулювання щодо охорони сфери обігу земельних ресурсів від протиправних дій. Зокрема, йдеться про площу земельних ділянок сільськогосподарського призначення, яка може бути у власності однієї особи – громадянина України чи у власності юридичної особи³.

До 1 січня 2024 р. загальна площа земельних ділянок сільськогосподарського призначення у власності громадянина України не може перевищувати 100 га (п. 15 розділу X Земельного кодексу України)⁴. Однак після цієї дати, відповідно до ч. 2 ст. 130 Земельного кодексу України, загальна площа земельних ділянок сільськогосподарського призначення у власності громадянина України чи юридичної особи може досягати 10 000 га⁵. Зважаючи на загальну площу земель сільськогосподарського призначення (а це близько 42 млн га), можливість зосередження у власності однієї особи такої великої площі землі означає в майбутньому концентрацію всіх земель

¹ Жук В. М., Бездушна Ю. С. Капіталізація сільськогосподарських земель. Ціноутворення на ринку землі сільськогосподарського призначення та роль держави. *Убережемо сільськогосподарські землі в руках українських хліборобів* : матеріали круглого столу (Київ, 23 жовт. 2019 р.). Київ, 2019. С. 43.

² Земельний кодекс України : Закон України від 25.10.2001 № 2768-III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2768-14>.

³ Шакун В. І. Кримінально-правова охорона національного багатства. *Актуальні проблеми кримінального права* : матеріали XII Всеукр. наук.-теорет. конф., присвяч. пам'яті проф. П. П. Михайленка (Київ, 30 листоп. 2022 р.). Київ : Нац. акад. внутр. справ, 2022. С. 138.

⁴ Земельний кодекс України : Закон України від 25.10.2001 № 2768-III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2768-14>.

⁵ Там само.

(укрупнення, збільшення розмірів землеволодінь чи землекористувань) у власності невеликого кола осіб чи корпоративних структур. Адже законодавець допускає можливість перебування всіх земель сільськогосподарського призначення на всій території України у власності лише 4 200 осіб!!!¹

Це унеможливить доступ до таких земель громадян України, зокрема тих, що проживають у сільській місцевості, призведе до порушення соціальної злагоди в Україні.

Крім того, концентрація земель сільськогосподарського призначення загрожує продовольчому самозабезпеченню країни внаслідок збільшення площ під експортні сировинні культури, витісненню з вітчизняної сільськогосподарської системи дрібних виробників, призведе до звуження сфери зайнятості громадян, які проживають у сільській місцевості, зменшення економічної бази розвитку сільських територій, руйнування демографічного й економічного потенціалу розвитку сімейного фермерства².

Таке правове регулювання, всупереч частині першій ст. 13 Конституції України, допускає набуття права власності на землю в Україні особами, які не є громадянами України, через створені за українським законодавством юридичні особи. Проте за Конституцією України земля в Україні є об'єктом права власності лише громадян України. Щоб це змінити, потрібно вносити зміни до розділу I «Загальні засади» Конституції України за визначеною в Основному Законі України процедурою, а не проводити референдум, який вирішить питання про можливість передачі у власність землі юридичним особам, засновниками (учасниками) чи бенефіціарами яких є іноземці³.

Можливість передачі переважного права купівлі земельної ділянки іншій особі. Земельний кодекс України доповнено ст. 130¹, яка врегульовує питання переважного право купівлі земельної ділянки сільськогосподарського призначення: «Переважне право купівлі земельних ділянок сільськогосподарського призначення мають два суб'єкти: особа, яка має спеціальний дозвіл на видобування корисних копалин загальнодержавного значення; орендар земельної ділянки. У разі якщо ані перша, ані друга особа не може набувати у власність земельну ділянку сільськогосподарського призначення, вона може передати своє переважне право купівлі такої земельної ділянки іншій особі, яка

¹ Шакун В. І. Кримінально-правова охорона національного багатства. *Актуальні проблеми кримінального права* : матеріали XII Всеукр. наук.-теорет. конф., присвяч. пам'яті проф. П. П. Михайленка (Київ, 30 листоп. 2022 р.). Київ : Нац. акад. внутр. справ, 2022. С. 138.

² Там само.

³ Сатарова І. Віктор Шишкін: Земля – це національне багатство України. *I-UA.tv*. 24.05.2021. URL: <https://i-ua.tv/society/27707-viktor-shyshkin-zemlia-tse-natsionalne-bahatstvo-ukrainy>.

відповідно до закону може набувати у власність таку земельну ділянку» (ч. 1 ст. 130¹ Земельного кодексу України)¹.

Таким чином, власник земельної ділянки сільськогосподарського призначення, який виявив намір її продати, обмежений у виборі сторони договору і зобов'язаний відчужити земельну ділянку тій особі, якій передано переважне право на її придбання. Він не може повноцінно розпоряджатися своєю власністю, адже інша сторона договору визначена поза його волею. У такий спосіб відбувається втручання у право власності особи, гарантоване ст. 41 Конституції України. Також зазначений механізм може бути використаний з метою концентрації великих площ у власності однієї особи, чого з означених вище причин не можна допускати².

Дійсно, проблема є важливою і з точки зору оцінки наслідків непередбаченого запровадження в Україні ринку земель сільськогосподарського призначення. Окрім очевидних проблем кадастрового обліку таких земель і неможливості їх розв'язання без проведення суцільної інвентаризації землі за участю громад сіл та подальшого перебалансування, за наслідками інвентаризації, орендних відносин, слід акцентувати й на проблемі справедливого ціноутворення на цьому ринку. В основі останнього лежить організація фінансового обліку земельних активів, їх відображення у фінансовій і статистичній звітності, врахування в національних рахунках. Проведений нами аналіз свідчить, що сьогоднішня справедлива (ринкова) вартість аграрних земельних активів за доходним підходом може складати не більше 25 млрд дол. США (натепер у фінансовій звітності Україна показує лише 0,15 млрд дол.).

Тож очевидно, що за таких умов на забезпечення теперішньої ємності цього ринку достатньо 75–100 тис. підставних студентів, науковців чи безробітних українців, яким «допоможуть» викупити по 200 га землі (200 га – урядова пропозиція щодо обмеження землеволодіння)³.

Разом із тим, за підрахунками експертів, ЄС оцінює майбутній вільний ринок земель сільськогосподарського призначення України в 50–60 млрд дол. США. Звідси спекулятивна складова українського олігархату може складати біля 25–35 млрд дол. США, що і формує відповідний політико-економічний тиск на владу в питанні такого ринку⁴.

¹ Земельний кодекс України : Закон України від 25.10.2001 № 2768-III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2768-14>.

² Шакун В. І. Кримінально-правова охорона національного багатства. *Актуальні проблеми кримінального права* : матеріали XII Всеукр. наук.-теорет. конф., присвяч. пам'яті проф. П. П. Михайленка (Київ, 30 листоп. 2022 р.). Київ : Нац. акад. внутр. справ, 2022. С. 139.

³ Там само.

⁴ Жук В. М., Бездушна Ю. С. Капіталізація національного багатства України: землі сільськогосподарського призначення : наук. доп. / Нац. наук. центр «Ін-т аграр. економіки». Київ : ЦП «Компринт», 2019. С. 27.

В умовах воєнного стану та повоєнного відновлення України є потреба в корегуванні державної земельної політики, удосконаленні нормативно-правового забезпечення щодо використання та охорони земель, зокрема, нормативів у галузі охорони земель і відтворення родючості ґрунтів, у тому числі пошкоджених унаслідок збройної агресії та бойових дій¹. Така робота вже розпочалася, пригадаємо Концепцію Загальнодержавної цільової програми використання та охорони земель, яка схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 19 січня 2022 р. № 70-р. Метою Програми є реалізація державної політики України щодо забезпечення сталого розвитку землекористування, створення екологічно безпечних умов проживання населення і провадження господарської діяльності, захисту земель від виснаження, деградації та забруднення, відтворення та підвищення родючості ґрунтів, збереження функцій ґрунтового покриву, ландшафтного і біологічного різноманіття в умовах ринкового середовища та з урахуванням глобальних змін клімату. Серед передбачених Програмою шляхів і способів розв'язання проблеми у сфері використання та охорони земель визначено завдання, що стосуються відновлення екологічного стану земель, які постраждали від збройної агресії РФ².

Варто наголосити, що останніми роками в рейтингах щодо оцінки світового багатства Україна поступово втрачає свої позиції. Нещодавно опублікована доповідь Науково-дослідного інституту швейцарської фінансової групи «Credit Suisse» «Звіт про глобальне багатство» (Global Wealth Report) спричинила песимістичні настрої щодо перспектив нашої держави, які зводяться до того, що громадяни України бідніші за європейців у 18 разів, водночас обсяги імпорту в Україну дорогих автомобілів зростають, а капітал з України витікає в офшорні зони в розмірі, який майже дорівнює щорічному державному бюджету³.

Майнова нерівність приголомшує, провокуючи конфлікти в суспільстві, недовіру до влади тощо. У науковій доповіді щодо нерівності в світі зазначено цікаві дані: у 2021 р. у світі нараховувалося, зокрема, 62,2 млн осіб із капіталом більш ніж 1 млн дол. США, 2 582 осіб – до 10 млрд дол. США, 159 осіб – до 100 млрд дол. США, 9 осіб – більше 100 млрд дол. США⁴. Генеральний секретар ООН Антоніу Гутерреш

¹ Балюк С., Кучер А. Національне багатство України – чорноземи – під загрозою знищення. *Голос України*. 02.12.2022. URL: <http://www.golos.com.ua/article/366511>.

² Концепція Загальнодержавної цільової програми використання та охорони земель : схвалена розпорядж. Каб. Міністрів України від 19.01.2022 № 70-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/70-2022-p>.

³ Global Wealth Databook 2022. Leading perspectives to navigate the future. URL: <https://www.credit-suisse.com/about-us/en/reports-research/global-wealth-report.html>.

⁴ World inequality report 2022. URL: https://wir2022.wid.world/www-site/uploads/2022/01/Summary_WorldInequalityReport2022_English.pdf.

повідомив, що статки 26 найбагатших жителів Землі еквівалентні доходам половини населення планети, а в період з 1980 по 2016 рр. на 1% найбагатших людей світу припадало 27% загального сукупного зростання доходів. Він це пояснює, зокрема, такими обставинами: «Різниця в рівні фінансового добробуту – єдиний критерій нерівності. Якість життя людей залежить від їх статі, етнічного походження, раси, наявності інвалідності і багатьох інших аспектів. Життя мільйонів людей на планеті багато в чому визначається факторами, які виникають безпосередньо в момент їх народження»¹.

За сукупним багатством Україна посідає 58 місце зі 138 країн світу (попереду – Аргентина, після України – Марокко): його розмір, на думку спостерігачів, становить 308 млрд дол. США. Для порівняння, це майже втричі більше, ніж офіційний ВВП України (131 млрд дол. США)².

В Україні дослідники нарахували 21 306 мільйонерів. Ця кількість забезпечила нашій країні 56 місце в рейтингу (попереду – Казахстан, після України – Угорщина й Аргентина). Цікаво, що вітчизняна офіційна статистика за 2018 р. зафіксувала лише 4 817 мільйонерів. Натомість швейцарці прогнозують за 5 років збільшення в Україні кількості мільйонерів до 31 тис. осіб³.

Зауважимо, що це відбувається в контексті так званих реформ митної та податкової служб, судової системи, органів, які мають боротися з корупцією, а насправді вони самі нерідко перетворюються на джерело корупції, що негативно позначається на міжнародному рейтингу нашої держави⁴. Це також впливає на свідомість громадян, які щороку дедалі менше довіряють як органам правопорядку та прокуратури, так і правосуддю. І, безумовно, мають на це підстави, оскільки станом на червень 2022 р. Україна посідала 153-тю сходинку між Північною Кореєю та Суданом зі 163 позицій за міжнародним рейтингом найнебезпечніших для життя країн (Global Peace Index)⁵. У цьому рейтингу Україну випередили навіть такі африкан-

¹ Ми зобов'язані усунути причини нерівності. Генсек ООН заявив, що 26 людей володіють половиною багатств планети. *NV*. 19.07.2020. URL: <https://nv.ua/ukr/world/geopolitics/26-osib-volodiyut-polovinoyu-bagatstv-planeti-gensek-oon-ostanni-novini-50100850.html>.

² Global Wealth Databook 2022. Leading perspectives to navigate the future. URL: <https://www.credit-suisse.com/about-us/en/reports-research/global-wealth-report.html>.

³ Там само.

⁴ Сахань О. М. Корупція в сучасній Україні як джерело деструктивності влади. *Вісник Національного університету «Юридична академія України імені Ярослава Мудрого»*. 2015. № 4 (27). С. 118. URL: https://dspace.nlu.edu.ua/bitstream/123456789/14588/1/Sahan_112-129.pdf.

⁵ Global Peace Index 2022 report / Institute for Economics & Peace. URL: <https://www.visionofhumanity.org/maps/#/>.

ські країни, як Зімбабве й Нігерія! Нагадаємо, що 6 років тому Україна посідала 144-ту сходинку, упродовж 2010–2013 рр. – 120-ту, а 2009 р. – 118-ту!¹

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

Високорозвинені країни значно інтенсивніше використовують свій людський капітал, який є основним стратегічним ресурсом держави, визначальним фактором інноваційного розвитку. Крім того, його застосування супроводжується низьким споживанням природних ресурсів (менше ніж 20%)². Саме людський капітал зумовлює ефективність і конкурентоспроможність економіки, можливості створення високоякісних товарів та послуг, темпи науково-технічних змін. Нерівномірне розміщення та поступове вичерпання природних запасів призвело до того, що країни з однаковим рівнем розвитку мають майже однакову виробничу й фінансову забезпеченість. Тому державі вкрай необхідно збільшувати витрати на освіту, кваліфікацію, здоров'я, поліпшення житлових умов і рівня життя населення загалом, розширювати «середній клас», що сприятиме примноженню «інвестицій в людину» як на рівні сім'ї, так і в суспільстві. Ці інвестиції забезпечать нагромадження та споживання суспільством певного обсягу «людського капіталу», який стимулюватиме збільшення кількості вироблених товарів і наданих послуг, зростання рівня доходів населення. Адже підготування і випуск на ринок праці освіченої, творчої, активної робочої сили, забезпечення її кваліфікаційної та територіальної мобільності є однією з першооснов життєдіяльності української економіки.

Стало очевидним, що існуюча система кримінальної відповідальності за міжнародні злочини, яка склалася ще майже 100 років тому, себе вичерпала і не враховує нові реалії, які з'явилися під час російської агресії проти України. Необхідно всебічно проаналізувати наслідки війни, сформуванати сучасну парадигму кримінальної відповідальності, яка б унеможливила в майбутньому агресії, порушення територіальної цілісності держав, інші порушення міжнародного гу-

¹ Національна доповідь про загальний стан криміногенної обстановки в Україні, про стан злочинності та протидії їй, а також про дотримання конституційних прав і свобод громадян на досудовому розслідуванні у 2020 році (в порівнянні із статистичними даними за 2013–2019 роки). *Юридичний вісник України*. 2021. URL: <https://yvu.com.ua/natsionalna-dopovid-pro-zagalnyj-stan-kryminogennoyi-obstanovky-v-ukrayini-pro-stan-zlochynnosti-ta-protydiyi-yij-a-takozh-pro-dotrymannya-konstytutsijnyh-prav-i-svobod-gromadyan-na-dosudovomu-rozslid/>.

² Шакун В. І. Кримінально-правова охорона національного багатства. *Актуальні проблеми кримінального права* : матеріали XII Всеукр. наук.-теорет. конф., присвяч. пам'яті проф. П. П. Михайленка (Київ, 30 листоп. 2022р.). Київ : Нац. акад. внутр. справ, 2022. С. 140.

манітарного права. До речі, і саме міжнародне гуманітарне право має бути модернізованим на основі агресій та інших військових конфліктів останніх десятиліть.

Підсумовуючи викладене, слід акцентувати на тому, що правова невизначеність національного багатства нині є одним з основних чинників корупції та сприяє збільшенню нових загроз для національної безпеки.

Характеризуючи правову невизначеність національного багатства як загрозу для національної безпеки, необхідно реалізувати комплекс нагальних завдань:

- у ст. 1 Закону України «Про національну безпеку України» визначити поняття «національне багатство», що має охоплювати фізичний капітал, природні ресурси та людський капітал;

- здійснити науково обґрунтоване оцінювання національного багатства й розмірів завданої шкоди національному багатству внаслідок російської агресії проти України;

- у ст. 3 Закону України «Про національну безпеку України» передбачити одним із фундаментальних національних інтересів України національне багатство;

- на законодавчому рівні закріпити механізми, які гарантували б кожній людині й майбутнім поколінням однакове право на отримання доходу від використання невідновних природних багатств, оскільки національне багатство – власність кожного українця;

- розробникам проекту Кримінального кодексу України доцільно детально вивчити та врахувати особливості кримінальної відповідальності за злочини, пов'язані з агресією РФ проти України, з метою внесення відповідних змін до проекту. Зокрема, визначити кримінально-правову категорію «національне багатство», переосмислити також кримінально-правове поняття «шкода національному багатству», яке не повинне містити жодних максимальних розмірів.

Підсумовуючи викладене, слід підтримати слова Президента України Володимира Зеленського, що ООН у даному форматі, враховуючи світові події останнього десятиліття, не впоралась із своїм основним статутним завданням і потребує радикального реформування¹. Зокрема, на нашу думку, Україні доцільно ініціювати створення міжнародно-правового превентивного механізму, який би унеможлилював збройні конфлікти з метою захоплення людей, територій та ресурсів. При цьому такий механізм може бути застосований уже на стадії заклику фізичних чи юридичних осіб до агресії проти інших держав.

¹ Зеленський заявляє про необхідність реформування ООН та інших міжнародних інституцій. *Укрінформ*. 26.03.2022. URL: <https://www.ukrinform.ua/rubric-politics/3440392-zelenskij-zaavlae-pro-neobhidnist-reformuvanna-oon-ta-insih-miznarodnih-institucij.html>.

РОЗДІЛ 6

ПРАВОВІ ЗАСАДИ ВІДНОВЛЕННЯ ЕКОНОМІКИ УКРАЇНИ ТА ВІДШКОДУВАННЯ ЗБИТКІВ, ЗАПОДІЯНИХ ДЕРЖАВІ, ЮРИДИЧНИМ І ФІЗИЧНИМ ОСОБАМ, ПРИРОДНИМ РЕСУРСАМ

6.1. ПРАВОВІ АСПЕКТИ ВІДРОДЖЕННЯ ЕКОНОМІКИ УКРАЇНИ ТА МЕХАНІЗМИ ЇЇ МОДЕРНІЗАЦІЇ В КОНТЕКСТІ ІНТЕГРАЦІЇ У ЄВРОПЕЙСЬКИЙ ПРОСТІР

6.1.1. ПРАВОВИЙ ПОГЛЯД НА ВІДРОДЖЕННЯ ЕКОНОМІКИ ДЕОКУПОВАНИХ ТЕРИТОРІЙ

Згідно з абсолютною більшістю відомих світу економічних теорій, виробнича складова є базою функціонування кожної держави та світу загалом. Переважна більшість інших відносин формують надбудову, яка залежить від рівня економічного розвитку. Держава, що має нижчі економічні показники (передусім загальний ВВП та ВВП з розрахунку на душу населення) від показників держав – суперників у військовому протистоянні, не зможе таке протистояння виграти. Це було продемонстровано в Другій світовій війні, коли економічні показники фашистської Німеччини, її союзників і окупованих ними держав становили 40% від ВВП усіх держав, що брали участь у війні. А отже, ще у 1939 р. було зрозуміло, що країни осі (Італія, Німеччина і Японія) та їхні колонії і союзники Другу світову війну програють. У 2020-х роках питома вага російської федерації у світовому ВВП становила менше 2%, а відкритих союзників із значним рівнем ВВП вона не має (КНР в основному дотримується політики нейтралітету, КНДР та Іран не мають рівня ВВП, порівнянного з ВВП економічно розвинених держав, які матеріально-економічними заходами протистоять російській федерації). Зрозуміло, що рівень розвитку економіки України, особливо у 2022–2023 рр., не йде в жодне порівняння з відповідним рівнем розвитку більшості країн світу. Проте економіка України підтримується найзаможнішими країнами світу через пряме вливання фінансових ресурсів (по суті, вся соціальна сфера, освіта, наука, культура України та деякі інші сфери й галузі сьогодні фінансуються із-за кордону). Таким чином, економічно російській федерації

протистоять США, Канада, Велика Британія, більшість країн – членів ЄС, Австралія, Японія, Південна Корея та деякі інші країни, сукупний ВВП яких становить не менше 60% від ВВП всього світу. У такій ситуації підсумок війни російської федерації проти України (а по суті, і проти всього цивілізованого світу) був передбачуваний ще до її початку. А отже, раніше чи пізніше на всіх тимчасово окупованих територіях України має відновитися дія Конституції та законів України. Тоді ж постає питання відновлення зруйнованої економіки і забезпечення відповідного рівня життя населення.

Правові аспекти відродження економіки в різних регіонах, містах та інших населених пунктах будуть різнитися, оскільки самі регіони різняться між собою: 1) тривалістю перебування під окупацією (від декількох місяців до 9 років; відповідно, швидше вдасться реінтегрувати економіку регіону, який менший час був під окупацією); 2) складом населення і ступенем готовності до реінтеграції в Україну (тут очевидно, що в регіонах із найбільшим впливом російської пропаганди частина населення виїде до російської федерації або її правонаступників, а решта буде симулювати реінтеграцію в Україну); 3) спеціалізацією економіки (від цього критерію може залежати швидкість реінтеграції економіки різних регіонів); 4) ступенем розвиненості / ступенем деградації економіки і соціальної сфери (тут прослідковується пряма залежність між ступенем розвиненості й часом реінтеграції економіки регіону); 5) ступенем замінованості та військового забруднення територій (тут прослідковується зворотна залежність); 6) географічною близькістю / віддаленістю від регіонів республіки білорусь, російської федерації чи країн, які існуватимуть після розпаду російської федерації (тут прослідковується зворотна залежність між близькістю регіону до регіонів республіки білорусь чи російської федерації та часом реінтеграції економіки такого регіону) та 7) за іншими критеріями, що можуть вплинути на вибір правових способів відновлення економічної та соціальної інфраструктури в певному деокупованому регіоні.

Частина територій України, які перебували чи перебувають під російською окупацією, мають спрямованість на виготовлення товарної сільськогосподарської продукції. Це прикордонні території Житомирської, Київської, Чернігівської, Сумської та Харківської областей, а також більша частина деокупованих або поки окупованих територій Миколаївської, Херсонської, Запорізької, Донецької, Луганської областей та Автономної Республіки Крим. Очевидно, що господарська діяльність в агропромисловому комплексі (АПК) та переробній промисловості не потребує великої кількості працівників (принаймні порівняно з кількістю працівників у гірничо-видобувному комплексі, металургії, машинобудуванні, хімічній промисловості тощо). Проте результат

такої діяльності прямо залежить від площ сільськогосподарських угідь, на яких культивується рослинництво, тваринництво та переробка сільськогосподарської сировини у первинну або кінцеву товарну сільськогосподарську продукцію. І саме із цим сьогодні Україна має найбільші проблеми через замінованість значних площ родючих земель, через знаходження в полях, садах, луках, лісах тощо великої кількості снарядів, які не розірвалися та створюють загрозу людям і тваринам. У міжнародній організації з розмінування «The HALO Trust» («Організація життєзабезпечення небезпечних територій»), інших міжнародних організаціях вважають, що території, забруднені мінами та вибуховими речовинами в Україні, можуть бути завбільшки як Велика Британія. В українських полях залишилася велика кількість вибухових речовин – покинутих або закладених як пастки.

У частині четвертій ст. 13 Конституції України серед іншого передбачено, що держава забезпечує захист прав усіх суб'єктів права власності і господарювання. Стаття 14 Конституції України проголошує, що земля є основним національним багатством, що перебуває під особливою охороною держави. Право власності на землю гарантується. Це право набувається і реалізується громадянами, юридичними особами та державою виключно відповідно до закону, а ст. 16 Конституції України забезпечення екологічної безпеки і підтримання екологічної рівноваги на території України, подолання наслідків Чорнобильської катастрофи – катастрофи планетарного масштабу, збереження генофонду Українського народу визначає обов'язком держави. Частина перша – третя ст. 17 Конституції України захист суверенітету і територіальної цілісності України, забезпечення її економічної та інформаційної безпеки визначають найважливішими функціями держави, справою всього Українського народу; оборону України, захист її суверенітету, територіальної цілісності і недоторканності покладають на Збройні Сили України; забезпечення державної безпеки і захист державного кордону України покладають на відповідні військові формування та правоохоронні органи держави, організація і порядок діяльності яких визначаються законом¹.

Виходячи з викладених положень Конституції України, держава, яка не виконала своїх зобов'язань перед громадянами та суб'єктами господарювання з їх захисту від зовнішнього ворога, допустила загрозу економічній рівновазі, загрозу праву приватної власності на землю, не забезпечила державну безпеку й захист державного кордону України тощо, повинна відновити порушене становище та відшкодувати громадянам і суб'єктам господарювання України завдані їм збитки. Проблеми витребування державою відшкодування цих збитків від

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

держави-агресора не повинне бути визначальним для громадян і суб'єктів господарювання. Ці проблеми мають вирішуватися державою на міжнародній арені (між Україною та російською федерацією або її правонаступниками за посередництва (а швидше, під тиском) міжнародних політичних, судових, економічних та інших організацій).

Крім повернення земельним угіддям можливості використання, держава має забезпечити безпеку працівникам і майну суб'єктів аграрного підприємництва, особливо тих, які господарюють на прикордонних територіях. У безпосередній близькості з кордоном держава повинна буде побудувати мережу комунікаційних споруд, укріплень, пунктів пропуску й інших об'єктів, зокрема і таємних, залежно від потреби. У довгостроковій перспективі забезпечення фізичної безпеки суб'єктам аграрного бізнесу та їх співробітникам у прикордонних регіонах стане запорукою надходження значних інвестицій, зокрема й іноземних. У найперші роки після деокупації певних регіонів для здійснення розмінування та захисного облаштування прикордонних територій держава може залучати гроші міжнародних організацій і використовувати працю військових фахівців з інших країн. Це буде обопільно корисним, оскільки військові сапери отримують реальну практику, що дозволить їм відпрацювати і закріпити наявні та засвоїти нові вміння і навички. Такий прецедент мав місце у північних районах Київської області, де активну участь у розмінуванні територій брали фахівці з Республіки Польща.

Ліси, які були забруднені хімічними й іншими речовинами, а також заміновані, можуть бути оголошені тимчасовими заповідниками із заборонаю їх відвідування. Доступ до них може бути відновлено лише після повного знезараження та/або розмінування. Якщо хімічними, біологічними чи іншими речовинами були забруднені відкриті площі земельних угідь або інші території, то за умови відсутності загрози їх замінованості вони можуть використовуватися, наприклад, під розташування на них сонячних панелей для генерації енергії Сонця, реалізації стратегії підвищення частки «зеленої» енергетики й подолання енергодефіциту в електричній мережі держави. Зрозуміло, що ці процеси мають відбуватися на основі результатів комплексного об'єктивного обстеження спеціальними комісіями із включенням різногалузевих фахівців, частину з яких складатимуть іноземці, а також виведення цих земель із складу земель сільськогосподарського призначення. Власники таких земель матимуть право продати їх, укласти договір оренди із суб'єктами енергетичного підприємництва або ж самотужки організувати і створити «зелені» електростанції. Зрозуміло також, що у випадку наявності сприятливих геокліматичних умов замість сонячних панелей можуть бути встановлені вітрогенератори (до початку повномасштабного вторгнення такі генератори в різній

кількості були встановлені і працювали на пізніше окупованих територіях Донецької, Запорізької, Херсонської областей України. Після деокупації цих територій вони можуть бути відновлені в межах тих самих географічних координат; та до них можуть додатися нові).

Відродити економіку деокупованих промислових міст (переважно на території Донецької та Луганської областей) буде в рази складніше, ніж навіть розмінувати поля. Найпершим має бути надано відповідь на питання економічної доцільності відновлення тих чи інших промислових підприємств на деокупованих територіях. Починаючи ще з 2010 р., нами та багатьма іншими вченими і практиками неодноразово висловлювалися думки про доцільність перепрофілювання економіки Донецького регіону з орієнтації на гірничодобувну промисловість у бік розвитку виробництв із переробки сільськогосподарської сировини. Проте цьому заважала необхідність подолання проблеми зайнятості населення найбільшого регіону країни. Сьогодні причини, які стояли на заваді трансформації економіки Донбасу з промислової на сільськогосподарську та переробну, усунено. Зроблено це було не урядом України. Навіть до 24 лютого 2022 р. населення Донбасу зменшилося як мінімум удвічі порівняно з 2013 р. Зараз у місті Горлівка не працює жодна вугільна шахта, гігант хімічної промисловості «Стирол» не функціонує, у Донецьку на мінімальних потужностях працює лише 3 вугільні шахти; велика кількість промислових міст Луганської області знищені майже повністю разом із промисловими підприємствами (Попасна, Северодонецьк, Лисичанськ, Кремінна, Сватове та ін.). Металургійні гіганти міста Маріуполь – Маріупольський металургійний комбінат імені Ілліча та ПрАТ «Металургійний комбінат “Азовсталь”» – знищені разом із багатьма іншими підприємствами та містом. У Донецькій області міста Мар’їнка, Бахмут, Вугледар, Соледар, Волноваха та деякі інші майже повністю знищені. У Соледарі не здійснюється видобуток повареної солі, поклади якої є найбільшими у світі. Майже зупинене промислове виробництво у Кураховому, Авдіївці, Торецьку, Костянтинівці, Дружківці, Краматорську, Сіверську, Слов’янську, Покровську та інших неокупованих містах Донецької області.

Після повної деокупації Донецької та Луганської областей вірогідно значна кількість їх мешканців не повернеться з інших регіонів України та з інших країн, певна кількість мешканців, яка підтримувала дії країни-окупанта та призначених маріонеткових управлінців, емігрує у східному напрямку. Та і без цього демографічна ситуація в цих областях (особливо на територіях, фактично окупованих із 2014 р.) є жахливою навіть порівняно з негативною ситуацією в інших областях України. А тому цілком виправданим виглядає рішення про трансформацію промислового регіону в сільськогосподарський

та переробний. Ще одним аргументом на користь такої трансформації є наявність на Донбасі найбільш родючих чорноземів, навіть порівняно з іншими регіонами України, а також найбільш спекотний літній період за наявності (у довоєнні та, очевидно, повоєнні часи) двох потужних каналів (Сіверський Донець – Донбас і Дніпро – Донбас), які можуть повністю забезпечити чистою питною водою не лише потреби населення, а й повною мірою потреби АПК. Не менш вагомим аргументом є перманентне зростання попиту й вартості продукції АПК і зниження попиту на продукцію важкої промисловості, а також прийняття багатьма розвиненими державами Європи й Америки заборони на промислове спалювання вугілля і торфу.

На сьогодні переважно морально застаріле обладнання шахт і заводів за роки війни та окупації було розкрадено або знищено. Як правило, воно було металомістким, що і визначило його долю – розпил на металобрухт і вивезення до заводів російської федерації чи інших країн. Це робилося максимально швидко – як правило, ще в перший рік окупації. Перспективні технології і зразки продукції та обладнання було вивезено до російської федерації також у перший рік окупації (наприклад, обладнання заводу «Топаз»). Тому відновлення промислових підприємств має здійснюватися чи не з нуля.

За відсутності вугілля ланцюжок «вугілля – кокс – метал» втрачає свою основу. Вугілля, що видобувалося в Донбасі, було причиною будівництва металургійних гігантів і доставляння на них залізної руди з Кривбасу. У випадку заміни в металургії енергії від спалювання вугілля електричною енергією (а такі приклади мали місце, коли перед Чемпіонатом Європи з футболу 2012 р. в Донецьку одразу декілька цехів Донецького металургійного заводу було переведено із споживання вугілля на споживання електроенергії) цілком виправданим буде відновлення та/або збільшення потужностей металургійних заводів у Кривому Розі, Кам'янському, Дніпрі, Запоріжжі. Для їх підтримки держава має застосовувати засоби регулюючого впливу, названі у ст. 12 Господарського кодексу України та спеціальному законодавстві. Питання про відновлення двох металургійних гігантів у Маріуполі після деокупації прийматимуть їх власники, зокрема потужна компанія «СКМ».

Будівництво в Маріуполі металургійних заводів було викликане 1) географічною близькістю донецького Приазов'я із вугіллям Донбасу й 2) рудою Кривбасу та 3) наявністю морського шляху.

1. Вугілля Донбасу можна замінити електричною енергією, зокрема енергією вітру (у Приазов'ї клімат дозволяє встановлення вітрогенераторів уздовж майже усього узбережжя, а навіть до початку 2022 р. на лінії розмежування між ЗСУ та армійським корпусом, підконтрольним російській федерації, працювала станція між селами Широ-

кине і Безіменне на схід від Маріуполя) та енергією Сонця (Приазов'я є півднем України з достатньо ефективним кутом падіння сонячного світла та великою кількістю сонячних днів на рік). Правова основа цих процесів в Україні закладена з урахуванням Директиви Європейського Парламенту та Ради ЄС 2009/82/ЄС про заохочення до використання енергії, виробленої з відновлюваних джерел, від 23 квітня 2009 р.¹, а самі процеси мають стимулюватися нормами Закону України «Про енергозбереження»², Закону України «Про альтернативні джерела енергії»³, постанов НКРЕКП та інших підзаконних нормативно-правових актів. 2. Руда Кривбасу сьогодні залишається важливою складовою металургії майбутнього Маріуполя. Відновлення та ремонт залізничних шляхів між Кривим Рогом і Маріуполем після деокупації не займе багато часу. 3. Найвужчим місцем серед трьох названих складових є наявність морського шляху, точніше, його відсутність. Відновити Маріупольський морський торговельний порт можливо. Проте він не буде ефективно працювати, доки існує керченський міст, незаконно побудований російською федерацією. Його було навмисно спроектовано таким чином, щоб за висотою не проходили суда, здатні перевозити значні обсяги металургійної продукції. А перевезення металургійної продукції судами, які проходять за висотою крізь арку керченського моста, є економічно не вигідним. Отже, за рішенням власників зруйнованих металургійних комплексів останні можуть бути відновлені в місті Маріуполь, проте лише за умови повного демонтажу незаконно побудованого моста. Відновлення заводів і міста потребуватиме державної підтримки на основі нової комплексної державної програми та фінансової допомоги від міжнародних організацій.

Крім розмінування, території Донбасу потребують звільнення родючих ґрунтів від відходів промислового виробництва – териконів, кар'єрів, відстійників тощо. Найбільшою є проблема переробки териконів. За різними даними, на території Донбасу наявні не менше 700 лише «вугільних» териконів різного віку й розміру. Абсолютна більшість із них складається з гірничих порід із певною часткою вугілля – від 15% до 30%. Фізично відділити вугілля в промислових масштабах достатньо складно, а економічно – не вигідно. Тому гірничі породи разом із вугіллям – складові териконів – можуть спалюватися в ТЕЦ

¹ Directive 2009/28/EC of the European Parliament and of the Council of 23 April 2009 on the promotion of the use of energy from renewable sources and amending and subsequently repealing Directives 2001/77/EC and 2003/30/EC (Text with EEA relevance). URL: <http://data.europa.eu/eli/dir/2009/28/oj>.

² Про енергозбереження : Закон України від 1 лип. 1994 р. № 74/94-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1994. № 30. Ст. 283.

³ Про альтернативні джерела енергії : Закон України від 20 лют. 2003 р. № 555-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2003. № 24. Ст. 155.

із додаванням кисню та інших каталізаторів. Зрозуміло, що це дорого, проте результат у вигляді рекультивації найродючіших у світі чорноземів має перевищити витрати. Можливий варіант, за якого змістом териконів українські працівники наповнюватимуть вагони (вирішення проблеми зайнятості населення на кілька найближчих років), Україна отримуватиме гроші, а спалення відбуватиметься в ТЕЦ у КНР чи Індії. Українським законодавством укладання подібних контрактів не заборонено. Можливе використання складових териконів під час будівництва доріг, фундаментів великих споруд тощо. Обидва наведені приклади мали місце в новітній довоєнній українській практиці. В окремих випадках можливий варіант озеленення та перетворення териконів у туристичні об'єкти. Таких прикладів є достатньо багато у Рурському регіоні ФРН, де озеленені та облаштовані всілякими зручностями терикони включено до популярних туристичних маршрутів. Українські терикони «озеленилися» природним чином. А приклади штучного перетворення териконів на рекреаційні об'єкти були поодинокими. Так, на початку 2000-х років у Кіровському районі Донецька підприємцями на поверхні одного з териконів було відкрито кафе із зоною відпочинку, куди відвідувачі добиралися власним автотранспортом або на таксі. Один приклад після деокупації територій може викликати появу повторів. Зрозуміло, що рішення про «озеленення» та використання териконів як туристично-рекреаційних об'єктів має прийматися з урахуванням складних досліджень комісіями різногалузевих фахівців.

Важливими проблемами, які також слід буде долати після деокупації всієї міжнародно визнаної території України, є організація вахтового методу роботи в окремих містах Луганської і Донецької областей, а також вжиття заходів негативного і позитивного стимулювання, спрямованих на повернення громадян України із-за кордону. Пропозиції з подолання цих проблем будуть надані в інших роботах.

Реалізація наведених у цьому підрозділі заходів у межах комплексної державної чи міжнародної програми відновлення економіки України або безпосередньо окремими виконавцями потребуватиме значних іноземних інвестицій. А самі інвестори вимагатимуть наявності механізмів швидкого й прозорого захисту своїх інтересів, зокрема і в межах реформованої судової системи. Серед іншого має бути вирішено питання про доцільність або недоцільність функціонування окремого спеціалізованого інвестиційного суду України. Це питання є суперечливим як для української, так і для європейської процесуальної практики. За будь-якого варіанта відповіді на поставлене питання інтереси інвесторів мають бути захищені.

6.1.2. КОНЦЕПТУАЛЬНО-ПРАВОВІ ТА ПРОГНОСТИЧНІ ЗАСАДИ СТРАТЕГІЇ ВІДНОВЛЕННЯ ЕКОНОМІЧНОГО ПОТЕНЦІАЛУ УКРАЇНИ

Збройна агресія проти України, яка стала антигуманною спробою повернення до епохи домінування права сили над силою права, актуалізувала екзистенційно значущу проблематику відновлення економічного потенціалу України в цілому та експортного зокрема. У стратегічній площині весь багатогранний комплекс проблем може й має бути належним чином системно розв'язаний у межах нової парадигми, спрямованої на забезпечення не стільки повернення економіки України до довоєнного рівня та статусу європейського соціально-економічного аутсайдера, скільки переходу до якісно іншої моделі суспільного розвитку.

В аксіологічному вимірі такий підхід відповідає фундаментальним засадам Конституції України, які отримали подальшу конкретизацію в нормативно-правових актах щодо відповідальності держави перед людиною за створення передумов для забезпечення інтересів не лише теперішнього, а й майбутніх поколінь.

Удосконалення концептуально-правових, теоретико-методологічних та інших фундаментальних засад державної політики щодо соціально-економічного відновлення України вимагає підвищення рівня реалізації правовою наукою не лише описової та аналітичної функцій, а й іманентної, але недостатньо реалізованої в прикладній площині, прогностичної функції.

У свою чергу виконання органами державного управління пост-прогносної функції з планування, програмування та проєктування матиме методологічно та функціонально вразливий характер, якщо не ґрунтуватиметься на, по-перше, науково обґрунтованих, верифікованих пошукових (екстраполяційно-генетичних) і нормативних прогнозах щодо ключових явищ і процесів міжнародно-правової та державно-правової дійсності, по-друге, на сценарних моделях прогнозного фону, які інтегрують органічно пов'язані з ними складні динамічні трансформації зовнішнього середовища. Здійснення державного стратегічного планування та реалізація соціально-економічної політики має синтезовано поєднувати зумовлені війною змінні параметри бажаної форсованої динаміки і константи у вигляді цілей євроінтеграційної політики та сталого розвитку України до 2030 р., затверджених указом Президента України від 30 вересня 2019 р. № 722/2019.

Процеси визначення пріоритетних векторів, ієрархії цілей довгострокової економічної стратегії України та модернізації міжнародно-договірною і законодавчого інструментарію їх досягнення матимуть

контрпродуктивний характер без формування випереджального бачення гіпотетично можливих і найбільш імовірних у майбутньому трендів та результуючих трансформацій глобальної фінансово-економічної системи, міжнародного правопорядку, викликів для внутрішнього соціально-економічного розвитку тощо. Характер і альтернативні траєкторії розгортання ключових трендів зумовлюватимуться не лише домінуючими об'єктивними закономірностями, а й суб'єктивними детермінантами. Серед останніх важливим є фокусування уваги на конфліктах геоекономічних інтересів і кореспондуючих стратегій їх подолання провідних суб'єктів міжнародного економічного права, які репрезентують різні цивілізації, насамперед США і Великої Британії, Європейського Союзу, Китаю в цілому й щодо підтримки України зокрема.

У межах цілісного підходу додатково важливим є врахування особливостей правових режимів двосторонніх міжнародних економічних відносин зазначених держав і європейського інтеграційного об'єднання, а також міжнародної комерційної (зовнішньоекономічної) діяльності відповідних суб'єктів у сферах зовнішньої торгівлі, іноземного інвестування, транскордонного трансферу технологій. Важливість цього аспекту зумовлена однією з робочих гіпотез, що відновлення та реалізація експортного потенціалу України на перспективних зовнішніх ринках здійснюватиметься в режимі певної синхронізації з можливостями та викликами стратегічних партнерів України у відносинах із лідером Великої Східної Азії – Китаєм.

Здійснення протягом 20 років порівняльних досліджень законодавства України, ЄС та Китаю, системного аналізу міжнародних економічних відносин і взаємних стратегій ЄС і КНР дозволяє прослідкувати в динаміці зміну співвідношення статусів у межах побудованих суб'єктно орієнтованих когнітивних моделей. Так, формування Європейським Союзом курсу до «зрілого партнерства» з КНР у 2001 р.¹, позитивне визнання Китаю «стратегічним партнером» у 2006 р.² трансформувались у більш критичне його бачення як виклику ефективності єдиної торговельної політики ЄС у наступні роки та нинішню інтегральну позицію. Її квінтесенція полягає в тому, що ЄС «продовжує розглядати Китай одночасно як партнера для співпраці та переговорів,

¹ EU Strategy towards China: Implementation of the 1998 Communication and Future Steps for a more Effective EU Policy : Communication from the Commission to the Council and the European Parliament. Brussels, 15.05.2001, COM(2001) 265 final. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52001DC0265>.

² EU – China: Closer partners, growing responsibilities : Communication from the Commission to the Council and the European Parliament. Brussels, 24.10.2006. COM(2006) 631 final. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52006DC0631>.

економічного конкурента й системного суперника»¹. При цьому погіршення двосторонніх відносин протягом 2022–2023 рр., що з достатньою ймовірністю можна екстраполювати в майбутнє, зумовлене цілою низкою чинників, зокрема «торговими заходами проти єдиного ринку, а також позицією Китаю щодо війни в Україні».

Геоелектронічне співіснування США і КНР поєднує парадоксальним чином, з одного боку, збереження високих показників обсягу експорту й імпорту товарів, рекордні значення яких, з позитивним сальдо торгового балансу на користь Китаю, було досягнуто у 2022 р., з іншого, – продовження торговельно-економічної «війни», до основних економіко-правових механізмів ведення якої належить запровадження протекціоністських заходів тарифного регулювання, насамперед підвищення ставок ввізного мита на товари походженням із КНР при здійсненні їх імпорту.

Саме через таку дуалістичну призму слід аналізувати факти укладення і зміст двосторонніх міжнародних договорів, наприклад, укладеної у 2020 р. торговельно-економічної Угоди між урядами США та КНР², умови якої стосуються, зокрема, сфер захисту прав інтелектуальної власності, трансферу технологій, фінансових послуг, експорту агропромислової продукції. Поряд із цим нинішній етап правотворчої діяльності парламенту США характеризується прийняттям законів і розробкою їх проєктів, спрямованих на запровадження заходів зі зміни правового статусу та припинення преференцій для КНР як «країни, що розвивається», у міжнародних організаціях та при укладенні міжнародних договорів³, припинення нормалізованого торгового режиму щодо товарів походженням із Китаю⁴.

Для кожного чинного й потенційно можливого міжнародно-договірного та законодавчого інструменту євроінтеграційної політики України можна побудувати науково обґрунтовані прогностичні моделі, які включатимуть темпоральні, змістові та результуючі аспекти в динаміці та статистиці. Водночас у контексті необхідності визначення концептуально-правових засад поствоєнної економічної політики стратегічно важливим підходом вбачається оперування не сукупністю ло-

¹ EU-China Relations factsheet 01.04.2022. URL: https://www.eeas.europa.eu/eeas/eu-china-relations-factsheet_en.

² Economic And Trade Agreement Between The Government Of The United States Of America And The Government Of The People's Republic Of China. URL: <https://ustr.gov/countries-regions/china-mongolia-taiwan/peoples-republic-china/phase-one-trade-agreement/text>.

³ A Bill To direct the Secretary of State to take certain actions with respect to the labeling of the People's Republic of China as a developing country, and for other purposes. URL: <https://www.congress.gov/bill/118th-congress/house-bill/1107/all-info>.

⁴ A Bill To withdraw normal trade relations treatment from products of the People's Republic of China, and for other purposes. URL: <https://www.congress.gov/bill/118th-congress/senate-bill/906/all-info>.

кальних правових прогнозів, а формування інтегрального економіко-правового прогнозу, спрямованого на виявлення характеру ймовірного впливу основних екзогенних (зовнішніх) факторів на перспективи відродження вітчизняної економіки та забезпечення економічної інтеграції до внутрішнього ринку ЄС.

Побудова моделі прогнозного фону може бути змінною компонентою цілісного алгоритму правового прогнозування, однак в умовах відродження економіки України це має бути методологічною константою. Такий підхід зумовлений її здатністю синтезувати основні глобальні, трансрегіональні та регіональні тренди, передбачати траєкторії їх розгортання, що можуть, якщо не детермінувати тотально, то значною мірою визначати можливості й бар'єри для відновлення і подальшої реалізації, зокрема, експортного потенціалу України.

Побудова такої моделі є надзвичайно складною та водночас настільки ж важливою складовою ефективного застосування методології сучасної прогностики. Одним з основних векторів її розвитку, що належить до актуальних завдань і правової науки, є посилення міждисциплінарного характеру випереджального пізнання міжнародно-правових та державно-правових явищ і процесів. Це вимагає, *inter alia*, формування оптимального комплексу методів, які підлягають об'єднанню на концептуальній основі, яку можна визначити як «взаємодоповнювальна гносеологічна синергія», де консолідовані пізнавальні можливості цілеспрямовано відібраних методів дозволяють долати притаманні їм межі пізнання правової дійсності. Наведене твердження є не просто важливою констатацією, оскільки в ньому знаходить підтвердження одна з робочих методологічних гіпотез щодо принципової можливості адаптованого застосування у сфері правового прогнозування міждисциплінарної методології, у тому числі форсайту, у процесі формування державою та суб'єктами економічної діяльності стратегій, відповідно, на макрорівні та мікрорівні.

Не деталізуючи обов'язкові методологічні та методичні підходи в межах цілісного алгоритму щодо критеріїв вибору, поліфункціональності на різних етапах дослідження, особливостей прикладного застосування окремих методів, далі представлено фрагмент розробленого всеохоплюючого інтегрального прогнозу. У цьому прогнозі-застереженні, який є не пророцтвом, а одним із можливих, хоча й високоймовірних сценаріїв втілення важливих для України перспектив відродження економіки, увагу сфокусовано на розкритих вище та інших важливих трендах, які носять як експліцитний, так і латентний характер.

Отже, у межах горизонту прогнозування до 2030 р. імплементація векторної спрямованості України на реалізацію конституційно-правової норми щодо незворотності європейського курсу здійснюватиметься в межах певного спектра альтернативних сценаріїв, траєкторії розгортання яких матимуть більш складний, нелінійний характер процесів

економічної інтеграції до внутрішнього ринку ЄС зокрема та набуття членства в ЄС у цілому. Центральну роль у цих процесах економічної інтеграції аксіоматично відіграватиме система норм, закріплених у розділі IV «Торгівля і питання, пов'язані з торгівлею» Угоди про асоціацію з ЄС, водночас протекціоністський характер низки норм, якими запроваджено заходи як нетарифного регулювання (наприклад, безмитні квоти для імпорту продукції вітчизняного АПК), так і тарифного (ввізне мито), продовжуватимуть виступати бар'єрами для експорту товарів українських суб'єктів зовнішньоекономічної діяльності.

У прогностично-правовій площині заслуговує на увагу такий акт вторинного законодавства, як Регламент Європейського Парламенту та Ради № 2022/870 від 30 травня 2022 р. про тимчасові заходи з лібералізації торгівлі, які доповнюють торгові поступки, що застосовуються до української продукції відповідно до Угоди про асоціацію з ЄС. Цим регламентом передбачено тимчасове призупинення: по-перше, дії всіх тарифів, передбачених Додатком I-A, по-друге, антидемпінгових мит на імпорт товарів походженням з України, по-третє, застосування глобальних захисних заходів щодо українського імпорту. Прийняття інститутами ЄС зазначеного інструмента уніфікації в межах *acquis* ЄС, а також надання Європейським Союзом величезної допомоги Україні в умовах збройної агресії, у тому числі фінансової, транспортно-логістичної для здійснення експорту зерна в умовах блокування портів на Чорному морі, цілком імовірно можуть відіграти у поствоєнний період роль факторів, які здійснюватимуть вплив стримуючого характеру на перспективи України щодо перегляду проблемних умов Угоди про асоціацію з ЄС і, дещо меншою мірою, на укладення Угоди про оцінку відповідності та прийняття промислової продукції (Угоди про «промисловий безвіз»).

Є достатні передумови очікувати аналогічної повільної динаміки в межах кожної з наступних п'яти обов'язкових стадій переговорного процесу після надання Україні статусу держави – кандидата, що виводить стратегічно важливе фінальне питання перспектив набуття членства в Єврейському Союзі – щодо підписання та ратифікації Договору про приєднання усіма державами – членами ЄС – за межі періоду відновлення України та горизонту прогнозування 2030 р.

Застосування комплексу аналітико-прогностичних методів дозволяє висунути високоїмовірне припущення, що ключовим пріоритетом іноземних та міжнародних партнерів України буде відновлення насамперед об'єктів критичної та соціальної інфраструктури компаніями із США, ЄС, Великої Британії та інших держав, які підтримали Україну в період збройної агресії. Бар'єри можуть виникнути лише в силу факторів, які є вкрай небажаними для України, але такими, імовірність настання яких неможливо повністю виключати, наприклад, нових глобальних шоків у вигляді фінансово-економічної кризи, пандемії, іншої масштабної війни. Такі руйнівні явища й процеси здатні

призводить до фрагментації глобальної економічної системи, фокусування держав-партнерів на інших нагальних міжнародних або внутрішніх проблемах, розриву виробничих, логістичних, фінансових ланцюгів, які було налагоджено у транскордонній площині вітчизняними й іноземними суб'єктами економічної діяльності.

Ключовий стратегічний ризик для України полягатиме в тому, що сприяння відродженню економіки, насамперед відновленню індустрії (промислового потенціалу), не належатиме до ключових пріоритетів зовнішньої допомоги та здійснюватиметься в обсягах, необхідних для забезпечення фінансової здатності Української держави виконувати соціальні зобов'язання. Внаслідок звуженого фокусування міжнародної та іноземної підтримки відновлення промислового потенціалу України може відбуватися у межах інерційного сценарію, що не сприятиме, зокрема, покращенню показників експорту конкурентоздатних вітчизняних товарів на перспективні ринки.

Суттєва позитивна зміна небажаного для України, водночас високоймовірного песимістичного «позаіндустріального» підходу може мати місце у випадку активізації зовнішніх чинників, які є поза сферою впливу органів державної влади України. Так, посилення системних протиріч – ускладнення, погіршення у двосторонніх відносинах ЄС та Китаю – здатне як посилити вже існуючу тенденцію на перенесення європейськими компаніями виробництв із Китаю до В'єтнаму, Індонезії, Тайланду, інших держав АСЕАН, так і надати їй іншого – україноцентричного спрямування. Цей індустріальний трансрегіональний тренд відкриває для України геоекономічну опцію, яка носить імовірнісний характер, оскільки перебуває в причинно-наслідковому зв'язку з економічними інтересами ЄС і компаній його держав-членів, водночас може надати один із небагатьох шансів для України не тільки відродити в розумні строки зруйновану промисловість, а й суттєво її модернізувати структурно, технологічно, енергетично.

Забезпечення національних економічних інтересів України щодо відродження її індустріального (промислового) потенціалу потребуватиме акумулювання значних внутрішніх фінансових і матеріальних ресурсів та їх цільового ефективного інвестування. Необхідність системного визначення правових, економічних, організаційних та інших засад вимагатиме розробки і реалізації власної індустріальної стратегії, яка поєднуватиме як короткострокові заходи щодо відновлення знищених або пошкоджених необоротних матеріальних активів (будівель, обладнання) промислових підприємств, так і довгострокові. Концептуальне бачення високоймовірних ризиків для України щодо, переважно, самостійного відновлення власної промисловості має сприйматись не як вирок, а виклик, який концептуально корелює з проголошеними Європейським Союзом пріоритетами відновлення його стратегічної автономії та індустріальної конкурентоздатності. Відпо-

відно, подоланню зазначеного виклику може сприяти використання Україною позитивного досвіду ЄС щодо імплементації його «Інтегрованої індустріальної політики для ери глобалізації» (яка охоплювала також широкий спектр проблем щодо промислових інновацій, доступу бізнесу до фінансових ресурсів, міжнародної торгівлі та правових інструментів її регулювання), дію якої нині пролонговано з урахуванням оновлених пріоритетних цілей переходу до «цифрової та зеленої економіки» в межах «Нової індустріальної стратегії для Європи».

Іншою альтернативою в межах цілісного прогнозного простору можливого для України є зростання ризиків розгортання квазіпесимістичного сценарію, який передбачатиме закріплення за Україною статусу переважно аграрної країни, що є діаметрально протилежним домінуючому вектору глобального розвитку в межах постіндустріальної моделі економіки. Визнання такого сценарію із застереженням «квазі» песимістичним ґрунтується на декількох актуалізованих і потенційних позитивних аспектах аграрної моделі, зокрема, на збереженні Україною статусу одного зі світових лідерів з експорту соняшникової олії, кукурудзи, ячменю, пшениці, іншої продукції АПК. Це сприятиме посиленню регіональної та глобальної продовольчої безпеки, а також національної в частині перспектив забезпечення належного фізичного й економічного доступу мешканців України до продуктів харчування.

До системних фінансово-економічних дилем для України, яка мала перманентно несприятливий характер у довоєнний період і, високо ймовірно, зберігатиме гостроту в період поствоєнного відновлення, слід віднести, з одного боку, дефіцит державного бюджету, з іншого, – імператив щодо необхідності забезпечення державою сталого економічного розвитку й виконання соціальних зобов'язань.

Характер і динаміка відновлення економіки України значною мірою перебуватиме в прямому причинно-наслідковому зв'язку з наявністю та достатністю не тільки зовнішніх – міжнародних та іноземних – ресурсів, а й внутрішніх джерел фінансування. Вбачається, що відновлювальні процеси мають здійснюватися не лише за рахунок коштів держави та суб'єктів господарювання державного сектору економіки, а й суб'єктів приватного сектору та неприбуткових благодійних організацій (у Європі такі організації щорічно акумулюють більше 50 млрд євро), які здатні сприяти державі у виконанні її іманентних функцій – як економічної, так і соціальної.

Розглядаючи в порівняльно-правовій площині аналітичні положення доповіді ОЕСР, підготовленої у співробітництві з Женевським центром філантропії¹, можна зробити узагальнення, що законодавчі підходи до реалізації податкової політики України корелюють в основних

¹ Taxation and Philanthropy / OECD. Paris : OECD Publishing, 2020. (OECD Tax Policy Studies ; No. 27). URL: <https://www.oecd.org/tax/tax-policy/oecd-taxation-and-philanthropy.pdf>.

аспектах із сучасними трендами в європейських державах, які є членами цієї міжнародної організації. Так, зокрема, до засобів регулюючого впливу та стимулювання благодійної діяльності як у грошовій, так і немонетарній формах з боку, зокрема, корпоративних суб'єктів економічної діяльності належить надання податкових пільг із застосуванням податкового вирахування (tax deduction), що є спільним підходом для податкового законодавства України та певного кола держав – членів ЄС, а саме ФРН, Австрії, Фінляндії, Нідерландів, Люксембургу, Республіки Болгарія, Естонської Республіки, Латвійської Республіки, Республіки Словенія, Чеської Республіки.

Враховуючи важливість прийняття в умовах збройної агресії нестандартних законодавчих рішень, варто віддати належне парламенту України, яким була прийнята суттєва кількість змін і доповнень до Податкового кодексу України, які створили більш сприятливий правовий режим як для бенефіціарів благодійної допомоги, так і для благодійників. Так, до основних новел податкового законодавства в умовах правового режиму воєнного стану можна віднести:

1) призупинення обов'язку обмежувального характеру для юридичних осіб – суб'єктів економічної діяльності збільшувати фінансовий результат податкового періоду на суму перерахованих коштів, вартості переданих товарів, виконаних робіт або наданих послуг неприбутковим організаціям, внесеним до відповідного реєстру, у розмірі, що перевищує 4 % оподаткованого прибутку попереднього звітного року;

2) надання права фізичним особам – підприємцям, які перебувають на загальній системі оподаткування, враховувати у складі витрат підприємницької діяльності документально підтверджені витрати у вигляді вартості добровільно переданого майна, у тому числі перерахованих грошових коштів, зокрема Збройним Силам України, добровольчим формуванням територіальних громад, закладам охорони здоров'я державної або комунальної власності;

3) визнання відсутності в операціях благодійних організацій порушення вимог податкового законодавства, що запобігає ризику втрати ними правового статусу неприбуткових, у випадку здійснення передачі майна, надання послуг, використання доходів для фінансування видатків, не пов'язаних із реалізацією мети, цілей та напрямів діяльності, визначених в установчих документах, водночас за умови, що такі операції здійснено на користь, зокрема, ЗСУ або фізичних осіб – мешканців населених пунктів у зоні проведення бойових дій або тих, які вимушено залишили місце проживання через аналогічні обставини.

Беручи до уваги тимчасовий характер наведених та інших податкових пільг, важливим завданням є розробка й подальша імплементація в післявоєнний період дієвих моделей оподаткування благодійної діяльності, які здатні забезпечити легітимний баланс публічних фінансово-економічних інтересів держави та приватних інтересів тих

категорій суб'єктів приватного права, які потребують соціальної підтримки або здійснюють надання благодійної (гуманітарної) допомоги.

Сутність концептуально-правового підходу, який здатний сприяти виконанню зазначеного завдання, полягає в тому, що системи норм щодо пільгового оподаткування, які було запроваджено до початку та під час збройної агресії, слід розглядати як такі, що здійснювали регулятивний вплив у різних, полярно протилежних суспільно-історичних умовах, унаслідок чого вони можуть виявитись іррелевантними, менш ефективними в принципово нових, складних умовах відновлення України. Виходячи з такого бачення, майбутні моделі оподаткування надання благодійної (гуманітарної) допомоги, напевно, мають відрізнятися в ключових аспектах від моделей, запроваджених в умовах мирного часу й дії правового режиму воєнного стану, і передбачати, зокрема, законодавче закріплення фінансово обґрунтованого скорочення податкових пільг для суб'єктів економічної діяльності, що має здійснюватися поступово, щонайменше до 2030 р., водночас не виключено, що й протягом більш тривалого – 10-річного перехідного періоду.

У контексті високоймовірних трансформацій на глобальному і регіональному рівнях, внутрішніх викликів для України ключового значення набуватиме синергетичне поєднання зусиль держави і суб'єктів приватного права для подолання наслідків збройної агресії та забезпечення форсованого соціально-економічного розвитку. При цьому у представників вітчизняної політичної, ділової, наукової еліти є не стільки моральне право, скільки обов'язок щодо генерування спільного бачення майбутнього України, що передбачає формування науково обґрунтованої ієрархії геоекономічних цілей держави у просторі й часі та визначення системного інструментарію їх досягнення, у тому числі міжнародно-договірного і законодавчого.

6.1.3. ПРАВОВІ АСПЕКТИ ВИКОРИСТАННЯ ПОТЕНЦІАЛУ ПУБЛІЧНО-ПРИВАТНОГО ПАРТНЕРСТВА ДЛЯ ВІДРОДЖЕННЯ ЕКОНОМІКИ УКРАЇНИ В КОНТЕКСТІ ІНТЕГРАЦІЇ У ЄВРОПЕЙСЬКИЙ ПРОСТІР

У громадянському суспільстві, а особливо в умовах сучасних загроз суспільному благополуччю, співпраця його учасників, у тому числі бізнесу й демократичної, соціальної, правової держави, є одним із ключових засобів вирішення суспільно важливих проблем, серед яких забезпечення економічної та інформаційної безпеки держави як однієї з її (такої держави) найважливіших функцій¹. Перспективною формою подібної співпраці є державно-приватне (або публічно-приватне) партнерство (далі – ДПП чи ППП). Однак потенціал такого партнерства

¹ Конституція України : Основний Закон України від 28.06.1996. Ст. 17. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр> (дата звернення: 26.03.2023).

в Україні використовується недостатньо, про що свідчить практика¹. Причин чимало, у тому числі недосконалість нормативно-правового регулювання, що значно відстає від кращих зарубіжних стандартів. Одним з ключових недоліків Закону України «Про державно-приватне партнерство»² (далі – Закон про ДПП) є відсутність частини важливих правових механізмів, спрямованих на забезпечення ефективності такого партнерства, зокрема положень про інституційну форму ДПП, яка передбачає ключову роль у партнерстві спільного підприємства за участю державного партнера й приватного партнера, що забезпечує безпосередній і регулярний контроль державного партнера *як виразника суспільних інтересів* за станом реалізації проєктів ДПП.

ДПП має особливості й переваги перед іншими правовими механізмами, спрямованими на стимулювання розвитку пріоритетних сфер і галузей економіки, що регулюються відповідними законами («Про інноваційну діяльність»³, «Про наукові парки»⁴, «Про спеціальний режим інноваційної діяльності технологічних парків»⁵, «Про індустриальні парки»⁶, «Про стимулювання розвитку цифрової економіки»⁷), у тому числі можливість здійснення державним партнером (як учасником відповідального за реалізацію проєкту ДПП спільного підприємства) регулярного нагляду й контролю за цим процесом.

Інституційна форма ДПП широко використовується в усьому світі⁸ і, зокрема, в Європі. 30 квітня 2004 р. було прийнято Зелену книгу

¹ Стан здійснення ДПП в Україні. 31.01.2022. URL: <https://www.me.gov.ua/Documents/Detail?lang=uk-UA&id=9fc90c5e-2f7b-44b2-8bf1-1ffb7ee1be26&title=StanZdiisnenniaDppVUkraini> (дата звернення: 18.01.2023).

² Про державно-приватне партнерство : Закон України від 1 лип. 2010 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2404-17> (дата звернення: 07.12.2022).

³ Про інноваційну діяльність : Закон України від 04.07.2002. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/40-15> (дата звернення: 08.03.2023).

⁴ Про наукові парки : Закон України від 25.06.2009. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1563-17> (дата звернення: 08.03.2023).

⁵ Про спеціальний режим інноваційної діяльності технологічних парків : Закон України від 16.07.1999. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/991-14> (дата звернення: 08.03.2023).

⁶ Про індустриальні парки : Закон України від 21.06.2012. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5018-17> (дата звернення: 08.03.2023).

Заходи щодо вдосконалення використання таких парків з урахуванням поточних проблем, у тому числі щодо їх трансформації в еко-індустріальні парки, передбачені актом Уряду (Стратегія розвитку індустриальних парків на 2023–2030 роки : затв. розпорядж. Каб. Міністрів України від 24.02.2023 № 176-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/176-2023-p> (дата звернення: 04.03.2023)).

⁷ Про стимулювання розвитку цифрової економіки : Закон України від 15.07.2021. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1667-20> (дата звернення: 25.03.2023).

⁸ Public Private Partnerships (PPPs). ENISA. URL: <https://www.enisa.europa.eu/topics/national-cyber-security-strategies/ppps> (дата звернення: 04.12.2022) ; Public Private Partnerships (PPP). Cooperative models / ENISA. November 2017. DOI: <https://doi.org/10.2824/076734>.

про публічно-приватні партнерства та право Співтовариства про державні контракти та концесії (далі – Зелена книга про ППП)¹, яка стала реакцією на скарги професійних кіл на відсутність правової ясності в законодавстві ЄС стосовно таких партнерств, що своєю чергою стримує їх поширення в Євросоюзі. У цьому важливому правовому документі аналізується практика використання ППП в ЄС (відсутність спеціальної законодавчої бази про ППП на рівні ЄС, проте придатність вторинного законодавства ЄС для вирішення конкретних проблем, пов'язаних із ППП), виявляються проблеми, що потребують вирішення, а також дається характеристика такого партнерства в цілому й основних його видів (державних закупівель та концесій) і форм (договірної та інституційної). Зелена книга про ППП започаткувала публічні консультації щодо найкращого способу забезпечення розвитку ППП в умовах ефективної конкуренції та правової ясності, що спонукало до подальших кроків в плані використання потенціалу таких партнерств у ЄС.

Хоча Зелена книга про ППП має інше, ніж регулювання відносин ППП, призначення, проте одним із результатів її прийняття та широкого обговорення стало вдосконалення правового забезпечення відносин такого партнерства в ЄС. Це відбулося не шляхом прийняття спеціального акта про ППП в цілому (регламента чи директиви), оскільки при застосуванні двох основних видів ППП (концесійного та державних закупівель) використовуються положення відповідних директив², а вдосконалення стосувалося особливостей застосування інституційної форми ППП загальноєвропейського рівня в рамках програми «Horizon Europe»³.

«Horizon Europe» є ключовою програмою ЄС для фінансування досліджень та інновацій з вирішення таких проблем: боротьби зі зміною клімату; досягнення Цілей сталого розвитку ООН (Україна також приєдналася до глобального процесу забезпечення сталого розвитку⁴); підвищення конкурентоспроможності та зростання економіки ЄС; сприяння співпраці в межах ЄС; посилення впливу результатів досліджень та інновацій у розробці, підтримці та впровадженні політики ЄС із одночасним реагуванням на глобальні виклики; підтримки ство-

¹ Green Paper on public-private partnerships and Community law on public contracts and concessions. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=celex:52004DC0327> (дата звернення: 25.03.2023).

² Низку директив, у тому числі 2014/24/ЄС про державні закупівлі, 2014/25/ЄС щодо закупівель установами, які працюють у секторах водопостачання, енергетики, транспорту й поштових послуг, 2014/23/ЄС про укладення концесійних контрактів, було опубліковано в Офіційному віснику Європейського Союзу, L 094, 28 березня 2014 р. (URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=OJ:L:2014:094:TOC> (дата звернення: 24.03.2023)).

³ Horizon Europe. *European Commission* : офіц. вебсайт. URL: https://commission.europa.eu/funding-tenders/find-funding/eu-funding-programmes/horizon-europe_en (дата звернення: 10.04.2023).

⁴ Цілі сталого розвитку. *Організація Об'єднаних Націй. Україна* : офіц. вебсайт. URL: <https://ukraine.un.org/uk/sdgs> (дата звернення: 12.04.2023).

рення та поширення новітніх знань і технологій; створення нових робочих місць і повнішого залучення резерву кадрів ЄС; стимулювання економічного зростання; сприяння промисловій конкурентоспроможності тощо. Брати участь у цій програмі можуть юридичні особи з ЄС і асоційованих країн.

Збільшення практики використання потенціалу інституційних партнерств загальноєвропейського (у межах ЄС) рівня знаменували регламенти № 219/2007, № 557/2014 та ін., а з листопада 2021 р. – Регламент 2021/2085 від 19 листопада 2021 р. про заснування спільних підприємств у рамках Horizon Europe та скасування Регламентів (ЄС) № 219/2007, (ЄС) № 557/2014, (ЄС) № 558/2014, (ЄС) № 559/2014, (ЄС) № 560/2014, (ЄС) № 561/2014 та (ЄС) № 642/2014¹ (далі – Регламент 2021/2085).

Однією із цілей Регламенту 2021/2085 є забезпечення відкритості спільних підприємств та їхніх дій для широкого кола суб'єктів, включаючи новачків, щодо яких має також здійснюватися моніторинг у рамках процесу стратегічної координації європейських партнерств. Такі партнерства мають бути відкритими для будь-якої організації, яка бажає та здатна працювати для досягнення спільної мети, має сприяти широкій та активній участі зацікавлених сторін у їхній діяльності, членстві й управлінні і має гарантувати, що результати будуть корисними для всіх європейців через значне поширення результатів діяльності партнерств у всьому Євросоюзі. При цьому стосовно приватних членів та їхніх організацій, заснованих у третіх країнах, інтереси ЄС і спільного підприємства мають бути захищені з міркувань суспільних безпеки та порядку.

Метою регулювання відповідно до Регламенту 2021/2085 є заснування 9 спільних підприємств як публічно-приватних партнерств у межах програми «Horizon Europe» для: зміцнення та інтеграції наукового, інноваційного та технологічного потенціалу та співпраці; вирішення проблем глобальних викликів; покращення впровадження інноваційних рішень, спрямованих на вирішення проблем клімату, навколишнього середовища, охорони здоров'я та інших глобальних проблем; сприяння стратегічним пріоритетам Європейського Союзу й економічному зростанню тощо. Членами передбачених зазначеним актом спільних підприємств є: *держави – учасниці ЄС; члени-засновники* (будь-які юридичні особи, засновані в державі-члені, країні, асоційованій з «Horizon

¹ Council Regulation (EU) 2021/2085 of 19 November 2021 establishing the Joint Undertakings under Horizon European and repealing Regulations (EC) No 219/2007, (EU) No 557/2014, (EU) No 558/2014, (EU) No 559/2014, (EU) No 560/2014, (EU) No 561/2014 and (EU) No 642/2014. ST/12156/2021/INIT. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A32021R2085> (дата звернення: 26.03.2023) ; Public-private partnerships under Horizon Europe. URL: <https://eur-lex.europa.eu/EN/legal-content/summary/public-private-partnerships-under-horizon-europe.html> (дата звернення: 26.03.2023).

Еуроре», або міжнародній організації, яка визначена як член спільного підприємства відповідно до зазначеного Регламенту або одного з його додатків); асоційовані члени (юридичні особи, засновані в державі-члені, країні, асоційованій з «Horizon Еуроре», або міжнародній організації, яка приєднується до спільного підприємства шляхом підписання листа-зобов'язання відповідно до встановлених вимог).

Регламент містить низку розділів: у «Загальних положеннях» (частина перша Регламенту) визначаються предмет регулювання, використані поняття, положення щодо заснування спільних підприємств (далі – СП) в рамках «Horizon Еуроре»; у розділі 1 закріплено мету й принципи створення СП, оперативні цілі та завдання таких СП; розділ 2 присвячено правовому становищу членів і партнерів СП, а також їх внескам; у розділі 3 закріплено положення щодо організаційної структури СП, у тому числі органів СП (керівна рада / правління, склад якого формується з представників держав – членів ЄС і приватних учасників СП; виконавчий директор; дорадчі органи, серед яких – група представників держав-членів та асоційованих держав, які беруть участь в СП, науковий консультативний орган, а також група зацікавлених осіб як факультативний орган); розділ 4 присвячено питанням фінансового забезпечення, звітності, аудиту, внутрішніх ревізій та ін.; розділ 5 встановлює вимоги до персоналу СП, їх привілеїв, імунітету, відповідальності, порядку вирішення конфлікту інтересів; розділ 7 регулює відносини щодо припинення СП. Частина друга зазначеного Регламенту присвячена особливостям правового становища окремих СП («Circular Bio-based Еуроре», «Чиста авіація», СП з виробництва чистого водню, Європейського залізничного СП, СП «Global Health EDCPT3», СП «Інноваційна ініціатива у здоров'ї», СП «Ключові цифрові технології», СП щодо дослідження Єдиного європейського неба «АТМ Research 3», СП «Smart Networks and Services»). Частина третя Регламенту містить прикінцеві положення, у тому числі: щодо моніторингу й оцінки діяльності СП, підтримки з боку приймаючої держави, особливості початкової роботи СП «Global Health EDCPT3» та СП «Smart Networks and Services»; щодо скасування низки регламентів; щодо правонаступництва всіх СП, правове становище яких регулюється Регламентом, а також положення щодо набрання ним чинності – з дня публікації в «Офіційному журналі Європейського Союзу» («Official Journal of the European Union»).

Цей короткий аналіз Регламенту 2021/2085 свідчить про визнання Європейським Союзом важливості інституційної форми ППП для вирішення стратегічних завдань ЄС, а також про ґрунтовність регулювання відносин (175 статей) з метою забезпечення ефективності функціонування таких партнерств, попередження зловживань у процесі функціонування СП, а також урахування особливостей окремих СП щодо реалізації поставлених перед ними завдань у певних сферах.

Подібне ґрунтовне регулювання – вдале вирішення проблеми інституційного PPP, якщо йдеться про реалізацію стратегічних (а отже, одиничних) інвестиційно-інноваційних проєктів. Досвід низки країн ЄС, що зазнали адміністративно-командної форми керівництва економічною системою, свідчить про можливість регулювання відносин інституційного PPP в межах однієї країни шляхом прийняття ґрунтового закону, в якому мають визначатися вимоги до видів PPP (зазвичай це концесійне PPP і PPP державних закупівель) і форм PPP (суто договірної та інституційної). Подібне (і досить ґрунтовне) регулювання притаманне для Хорватії¹, Латвії², Словенії³. У законах про PPP зазначених країни визначаються вимоги не лише до таких партнерств у цілому, а й до окремих їх видів і форм з урахуванням притаманних їм особливостей; зокрема, передбачаються вимоги до інституційної форми PPP, а саме: умов і порядку її застосування; покладення відповідальності за реалізацію проєкту такого партнерства на СП за участю партнерів, його організаційно-правової форми (зазвичай господарське товариство, що належить до об'єднань капіталів, або підприємства спеціального призначення); *вимоги до*: угоди інституційного PPP; джерел і порядку формування статутного капіталу СП; установчих документів; акціонерної угоди (якщо застосовується форма акціонерного товариства); органів управління; порядку здійснення контролю за використанням призначених для реалізації проєктів PPP коштів; правового режиму цінних паперів (у разі використання організаційно-правової форми акціонерного товариства – акцій); припинення діяльності та ін. Крім законів про PPP, відносини інституційного PPP в зазначених країнах регулюються законодавством про господарські / комерційні товариства, державні підприємства (якщо застосовується механізм їх корпоратизації при створенні СП), про концесії і державні закупівлі (у разі реалізації інституційним партнерством відповідних проєктів), про органи, задіяні у встановленні відносин PPP та контролі за реалізацією проєктів PPP (зазвичай це уряд, міністерство фінансів чи міністерство економіки, спеціально уповноважений орган із питань PPP, Установа моніторингу та Державне аудиторське відомство (Латвія)).

¹ PPP Laws/Concession Laws – Croatia. *PPPLRC – World Bank*. URL: <https://ppp.worldbank.org/public-private-partnership/library/ppp-laws-concession-laws-croatia> (дата звернення: 14.01.2023); Act of 19 December 2008 on public-private partnership. URL: <https://www.ppp.gov.pl/file.php?i=przegladarka-plikow/Ustawa-o-PPP-EN-opublikowana-17-12-2018.pdf> (дата звернення: 14.01.2023).

² Latvia: Public-Private Partnerships Law 2009. *PPPLRC – World Bank*. URL: <https://ppp.worldbank.org/public-private-partnership/library/latvia-public-private-partnerships-law-2009> (дата звернення: 15.01.2023).

³ PPP Laws/Concession Laws – Slovenia. *PPPLRC – World Bank*. URL: <https://ppp.worldbank.org/public-private-partnership/library/ppp-laws-concession-laws-slovenia> (дата звернення: 24.03.2023).

Отже, у межах ЄС застосовуються такі схеми регулювання відносин інституційного ППП:

– стосовно ППП стратегічного плану, що має значення для всього Європейського Союзу, – шляхом прийняття Регламенту, який визначає загальні засади найважливіших для ЄС інституційних ППП та особливості створення, функціонування та припинення кожного з них;

– стосовно ППП національного значення, що передбачають реалізацію проєктів такого партнерства в межах окремої держави, – шляхом прийняття національного закону про ППП з визначенням у ньому основних вимог до інституційного партнерства (як це має місце у вищезгаданих країнах, що зазнали досвід планово-розподільчої економіки) або (як це притаманно для більшості країн традиційно розвинених ринкових відносин із, відповідно, усталеними традиціями правового забезпечення відносин у сфері економіки, серед яких Німеччина¹) без спеціального ґрунтового акта про ППП², із застосуванням положень законодавства щодо корпоративних форм і договірних форм підприємництва, участі держави у фінансуванні пріоритетних інвестиційно-інноваційних проєктів, державних закупівель, концесії тощо.

Оскільки Україна належить до країн перехідної економіки, то для неї більш прийнятним є шлях так званих країн перехідної економіки – прийняття спеціального закону про ДПП / ППП. Подібний акт в Україні було прийнято ще 2010 р., проте він містить низку вад, у тому числі прогалин, частина з яких стосується саме інституційного ДПП: згадка про нього взагалі відсутня. Крім того, Закон про ДПП не враховує сучасні *потреби* України, а саме:

– у забезпеченні її кібербезпеки та подоланні наслідків війни та інших загроз суспільному благополуччю (як сфер застосування партнерства, що мають бути відображеними в ст. 4 Закону про ДПП);

– щодо участі інститутів громадянського суспільства в процесах визначення доцільності запровадження ДПП у певних сферах³ та нагляду за реалізацією спільними підприємствами проєктів ППП (в особі дорадчих і науково-консультативних органів, як це передбачено Регламентом 2021/2085);

– щодо визначення *системи органів держави*, які опікуються проблемами ДПП (із закріпленням відповідних положень в окремі статті замість побіжної згадки про прийняття Урядом підзаконних актів

¹ PPP Laws/Concession Laws – Germany. PPPLRC – World Bank. URL: <https://ppp.worldbank.org/public-private-partnership/library/ppp-laws-concession-laws-germany> (дата звернення: 24.03.2023).

² У Німеччині 2005 р. був прийнятий закон про прискорення ДПП (ÖPP-Beschleunigungsgesetz), присвячений лише окремим заходам щодо стимулювання застосування такого партнерства, а не регулюванню відносин ППП в цілому (Там само).

³ Як це, наприклад, має місце в Канаді (The Canadian Council for Public-Private Partnerships : офіц. вебсайт. URL: <https://pppcouncil.ca> (дата звернення: 14.02.2023)).

щодо ДПП в низці статей (ст. 10–13, 17 Закону про ДПП) і положень двох статей (21, 22) щодо здійснення контролю та моніторингу, повноважень центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері ДПП);

– щодо вимог до приватного партнера з точки зору відсутності в нього зв'язків із країною-агресором (брак таких вимог у Законі про ДПП важко пояснити, адже російська військова агресія проти України бере початок із 2014 р.).

При вирішенні проблеми вдосконалення правового забезпечення відносин ДПП / ППП в Україні необхідно:

– враховувати вищезгаданий досвід ЄС щодо регулювання стратегічних інституційних ППП шляхом прийняття окремого акта, що визначає особливості певного інституційного ДПП (як це передбачено Регламентом 2021/2085), а загальні положення щодо інституційних ДПП доцільно закріпити в Законі про ДПП (як це має місце в законодавстві Хорватії, Латвії, Словенії);

– з огляду на розвиток інститутів громадянського суспільства в Україні при регулюванні відносин ДПП враховувати позицію такої важливої його (громадянського суспільства) складової, як бізнес в особі саморегульованих організацій бізнесу, і, відповідно, закріпити в Законі про ДПП положення щодо: співрегулювання відносин ДПП (у тому числі врахування позиції таких організацій щодо запровадження ДПП у певній сфері, як це практикується, наприклад, у Канаді¹); ролі дорадчих органів в особі їх представників в управлінні справами СП на зразок відповідних положень Регламенту 2021/2085;

– враховувати: реалії сьогодення, у тому числі зростання загроз суспільному благополуччю (насамперед забруднення довкілля і спричинені ним глобальне потепління та природні катастрофи; зростання ймовірності техногенних катастроф у результаті обрання людством технократичного способу організації суспільного життя; боротьби за розподіл природних ресурсів, що призводить до війн під різними гаслами; зростання розшарування суспільства на багатих та бідних з урахуванням не лише майнового стану, а й цифрових можливостей тощо); особливості становища України, зумовлені повномасштабною російською агресією та спричиненими нею наслідками і, відповідно, необхідність: а) усунення від економічних процесів національного та регіонального масштабів резидентів країни-агресора і пов'язаних із ними осіб (а отже, встановлення відповідних вимог до приватного партнера й кредитора у відносинах ДПП); б) визнання подолання наслідків війни пріоритетною сферою / напрямом (відповідні положення мають бути закріплені в ст. 4 Закону про ДПП); в) відбудови економіки на вищому за довоєн-

¹ The Canadian Council for Public-Private Partnerships : офіц. вебсайт. URL: <https://pprcouncil.ca> (дата звернення: 14.02.2023).

ний рівні, що має враховувати євроінтеграційні процеси в Україні, набутий за період війни досвід організації оптимальних економічних процесів, а також актуальну для України антикорупційну складову; г) вирішення проблем автоматизації та роботизації (як одного з ключових напрямів цифровізації) виробничих процесів через утрату Україною робочої сили в результаті масового виїзду громадян до безпечних зарубіжних країн; г) посилення безпекової складової в проєктах ДПП, що має включати не лише традиційні заходи безпеки (технічної, продуктів харчування, промислових викидів, щодо шахрайств тощо), а й набуті під час воєнних дій (у тому числі бомбардувань, обстрілів тощо), а також посилення кібербезпеки.

Отже, вдосконалення відносин ДПП в Україні, включно із запровадженням інституційної форми партнерства, є необхідним з точки зору:

- придатності цього правового механізму щодо реалізації пріоритетних інвестиційно-інноваційних проєктів для забезпечення безпосереднього і постійного контролю з боку державного партнера (як відповідальної особи за реалізацію проєкту ДПП з точки зору врахування суспільних інтересів і забезпечення суспільного блага);

- підтвердження ефективності інституційного ППП у світі, у тому числі в межах ЄС, про що свідчить практика використання цієї форми партнерства і вдосконалення правового регулювання відносин такого партнерства в Євросоюзі;

- необхідності адаптації українського законодавства до права ЄС;

- доцільності врахування досвіду держав – учасниць ЄС, які, як і Україна, мали досвід планово-розподільчої економіки і значною мірою подібні проблеми правового регулювання, зумовлені необхідністю подолання наслідків адміністративно-командної системи у сфері господарювання;

- ґрунтовності визначення вимог до інституційного ДПП в Законі про ДПП щодо: умов і порядку його запровадження, вимог до СП за участю державного партнера й приватного партнера, у тому числі щодо розміру й порядку формування статутного капіталу, організаційної структури, повноважень органів управління СП, аудиту, звітності, комплексного (з боку партнерів, державних органів, громадськості) контролю за станом реалізації проєктів ДПП і, відповідно, використанням виділених для цього / інвестованих коштів.

Особливості становища України у зв'язку з військовою агресією з боку значно більшої за неї (за територією, населенням, чисельністю армії, природними й іншими ресурсами) країною вимагають використання всіх можливих правових засобів, спроможних забезпечити подолання наслідків війни, посилення обороноздатності нашої країни та відновлення її економічного потенціалу на вищому за довоєнний рівні. Застосування інституційної форми ДПП / ППП, як свідчить досвід ЄС, допоможе у вирішенні цих проблем.

6.2. ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ СТВОРЕННЯ СПРИЯТЛИВОГО СЕРЕДОВИЩА ДЛЯ БІЗНЕСУ Й ЗАЛУЧЕННЯ ІНОЗЕМНИХ ІНВЕСТИЦІЙ

6.2.1. УПРОВАДЖЕННЯ В ПРАВОВУ СИСТЕМУ УКРАЇНИ ДОСВІДУ ЄС У СФЕРІ РОЗВИТКУ ДОСЛІДНИЦЬКИХ ІНФРАСТРУКТУР

Європа має давні традиції у сфері розвитку дослідницьких інфраструктур. Вже 20 років Європейський Союз опікується питаннями наукового, інноваційного розвитку і його масштабуванням на всі країни – члени ЄС. Наслідком цього стало заснування Європейського дослідницького простору, спрямованого на оптимізацію та консолідацію наукового потенціалу Європи, уникнення фрагментації європейських політик у сфері науки¹.

Вирішальна роль у становленні Європейського дослідницького простору належить дослідницьким інфраструктурам. Сьогодні дослідницькі інфраструктури функціонують у межах європейської рамкової програми досліджень та інновацій «Horizon Europe» («Горизонт Європа»), яка розрахована на 2021–2027 рр.²

Країнами ЄС накопичено чималий досвід у правовому забезпеченні функціонування дослідницьких інфраструктур. Такі інфраструктури є предметом вивчення низки європейських вчених³. Останнім часом проблематика становлення і функціонування дослідницьких інфраструктур є актуальною і для України. Зближення українського законодавства з європейським у різних сферах життя держави на підставі укладеної Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії

¹ History of the European Research Area : 20 years of working together to stimulate coherent research policy in Europe. URL: https://research-and-innovation.ec.europa.eu/document/download/7ba08aae-7dff-4d4c-881d-4e250bc860f9_en?filename=ec_rtd_fact-sheet-era-history.pdf.

² Research Infrastructures. URL: https://ec.europa.eu/info/research-and-innovation/funding/funding-opportunities/funding-programmes-and-open-calls/horizon-europe/research-infrastructures_en.

³ Див: Hallonsten O. Research Infrastructures in Europe: The Hype and the Field. *European Review*. 2020. Vol. 28, Issue 4. P. 617–635. DOI: <https://doi.org/10.1017/S1062798720000095>; Moskovko M., Astvaldsson A., Hallonsten O. Who Is ERIC? The Politics and Jurisprudence of a Governance Tool for Collaborative European Research Infrastructures. *Journal of Contemporary European Research*. 2019. Vol. 15, No. 3. P. 249–268. DOI: <https://doi.org/10.30950/jcer.v15i3.1028>; Rizzuto C. The ERIC Consortium a newtype of EU research institution. *Europhysics News*. 2020. Vol. 51, No. 3. P. 25–27. DOI: <https://doi.org/10.1051/eprn/2020305>.

і їхніми державами-членами, з іншої сторони, від 2014 р.¹ передбачає впровадження в правову систему України здобутків ЄС і у сфері науки та інновацій.

Мета дослідження – проаналізувати наявну в Європейському Союзі правову базу з регламентації діяльності дослідницьких інфраструктур, здійснити огляд нормативно-правових актів України в науково-інноваційній сфері та описати напрями співпраці України з ЄС у зазначеній галузі.

У межах дослідження були поставлені такі завдання: 1) здійснити огляд запровадження правового регулювання дослідницьких інфраструктур у Європейському Союзі; 2) охарактеризувати сучасний стан правового розвитку дослідницьких інфраструктур у Європі; 3) охарактеризувати правові основи взаємодії України та ЄС у науково-інноваційній сфері; 4) визначити напрями співпраці України та ЄС у науково-інноваційній сфері та здобутки в цій галузі.

З середини 1950-х років почався розвиток так званої «великої науки», коли створювалися наукові установи у фізиці, хімії, астрономії. Більше 50 років вважалося, що дослідницькими інфраструктурами можуть визнаватися лише наукові установи, що здійснюють дослідження за допомогою машин і обладнання, які працюють за фізичними, хімічними та математичними законами. Після поширення терміна «дослідницька інфраструктура» на будь-який центр знань або об'єкт, що є основою певної наукової дисципліни, наприклад, базу даних або музей, а також визнання дослідницькими розподілених інфраструктур, які територіально відділені від свого центру, сектор дослідницьких інфраструктур почав швидко розвиватися².

Європейські дослідницькі інфраструктури відіграють вирішальну роль у спроможності Європи створювати нові знання та інновації для розуміння та вирішення екологічних, соціальних і економічних проблем. Дослідницькі інфраструктури є важливою підмогою економічного розвитку ЄС, дві третини економічного зростання якого є результатом досліджень та інновацій, що становить 15% від усього приросту продуктивності в Європі³.

З 2002 р., коли в ЄС було започатковано ідею дослідницьких інфраструктур і єдиного дослідницького простору, вплив дослідницьких

¹ Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їх державами-членами, з іншої сторони, від 27 черв. 2014 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_011.

² Research Infrastructures in the European Research Area : A report by the ESF Member Organisation Forum on Research Infrastructures. 2013. P. 7. https://www.esf.org/fileadmin/user_upload/esf/MO-research_infrastructures_2013.pdf.

³ The economic rationale for public RDI funding and its impact, Brussels. 2017. URL: https://ri-links2ua.eu/object/document/326/attach/KI0117050ENN_002.pdf.

інфраструктур на економічне й соціальне життя країн Європейського Союзу настільки зріс, що виникла необхідність у належному правовому забезпеченні економічних відносин.

Уперше легальне визначення терміна «дослідницька інфраструктура» в європейському законодавстві було надано в Регламенті Ради ЄС № 723/2009 від 25 червня 2009 р., згідно зі ст. 2 якого термін «дослідницька інфраструктура» означає об'єкти, ресурси та супутні послуги, які використовуються науковою спільнотою для проведення досліджень найвищого рівня у відповідних галузях і охоплюють основне наукове обладнання або набори інструментів; ресурси, засновані на знаннях, такі як колекції, архіви або структури наукової інформації; створення інфраструктур на основі інформаційних і комунікаційних технологій, таких як мережа, обчислювальна техніка, програмне забезпечення та зв'язок, або будь-яка інша сутність унікального характеру, необхідна для досягнення досконалості в дослідженнях¹.

Прийняття вказаного Регламенту засвідчило визнання Європейським Союзом впливу дослідницьких інфраструктур на економічне й соціальне життя держав-членів, а також необхідність правового регулювання створення та діяльності дослідницьких інфраструктур. Регламентом Ради ЄС № 723/2009 не лише надано офіційне визначення цього феномену, а й визначено організаційно-правову форму, в якій може створюватися та діяти дослідницька інфраструктура, – Європейський консорціум дослідницьких інфраструктур (ERIC).

На сьогодні Європейський консорціум дослідницьких інфраструктур є домінуючою організаційно-правовою формою функціонування дослідницьких інфраструктур у сучасній Європі. Іншими організаційно-правовими формами, у яких можуть існувати сучасні дослідницькі інфраструктури, є: міжнародна міжурядова організація, юридична особа національного права з транснаціональною участю на основі міжнародного договору і наднаціональна юридична особа².

Поява в праві ЄС юридичної особи – Європейського консорціуму дослідницьких інфраструктур – як організаційно-правової форми створення та функціонування дослідницьких інфраструктур була зумовлена необхідністю пришвидшення і полегшення процедури погодження країнами – учасницями ЄС створення спільних науково-дослідницьких центрів, оскільки процес створення дослідницьких інфраструктур

¹ Council Regulation (EC) No. 723/2009 of 25 June 2009 on the Community legal framework for a European Research Infrastructure Consortium (ERIC). URL: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv%3AOJ.L_.2009.206.01.0001.01.ENG.

² Кохан В. П. Організаційно-правові форми дослідницьких інфраструктур: світовий та європейський досвід. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2022. № 1. С. 339–342. DOI: <https://doi.org/10.32782/2524-0374/2022-1/8>.

вимагав багаторазового парламентського схвалення національними парламентами країн-засновників дослідницьких інфраструктур, які до того ж були обмежені у свободі розпорядження фінансовими ресурсами. Створення дослідницьких інфраструктур затягувалося через коротку каденцію національних парламентів, після перевиборів цей процес поновлювався спочатку¹.

Європейський консорціум дослідницьких інфраструктур є юридичною особою, створеною рішенням Європейської комісії. Він має статус юридичної особи й повну дієздатність, визнану в усіх державах – членах ЄС. Внутрішня структура Європейського консорціуму дослідницьких інфраструктур визначається у статуті його країнами-засновницями. Організаційно-правова форма ERIC може використовуватися для нових або існуючих, локально розташованих або розподілених дослідницьких інфраструктур.

Цікаво, що Європейському консорціуму дослідницьких інфраструктур надано статус міжнародної організації в межах правової системи ЄС, однак він не є міжнародною організацією з точки зору міжнародного права, оскільки рішення про створення ERIC приймається Європейською комісією.

На січень 2023 р. Комісія надала правовий статус Європейського консорціуму дослідницької інфраструктури (ERIC) 25 разів², хоча на січень 2022 р. дослідницьких інфраструктур у формі ERIC у ЄС налічувалося 22³. Отже, за минулий рік було створено 3 нові Європейські консорціуми дослідницької інфраструктури. Це свідчить про затребуваність організаційно-правової форми Європейського консорціуму дослідницької інфраструктури в ЄС.

Діяльність Європейського консорціуму дослідницьких інфраструктур регламентується правом ЄС, додатково – національним правом держави-члена, де згідно із статутом знаходиться його місце розташування, і статутом. Законодавство приймаючої держави підлягає застосуванню при вирішенні питань, пов'язаних із реалізацією статутних завдань ERIC⁴.

¹ Кохан В. П. Європейський консорціум дослідницьких інфраструктур: організаційно-правова форма дослідницьких інфраструктур в Європейському Союзі. *Право та інновації*. 2023. №1 (41). С. 28–33.

² EU-SOLARIS is the 25th ERIC in the ERIC landscape. URL: https://research-and-innovation.ec.europa.eu/news/all-research-and-innovation-news/eu-solaris-25th-eric-eric-landscape-2022-12-13_en.

³ ELI granted ERIC status. URL: https://ec.europa.eu/info/news/eli-granted-eric-status-2021-jun-22_en.

⁴ Council Regulation (EC) No. 723/2009 of 25 June 2009 on the Community legal framework for a European Research Infrastructure Consortium (ERIC). URL: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv%3AOJ.L_.2009.206.01.0001.01.ENG.

Учасницями Європейського консорціуму дослідницької інфраструктури можуть бути держави – члени ЄС, асоційовані держави (такою є Україна), інші держави та міжнародні міжурядові організації (ч. 1 ст. 9 Регламенту). При цьому відповідно до ч. 2 ст. 9 Регламенту Ради (ЄС) № 723/2009 мінімум 3 держави – учасниці ERIC мають бути державами – членами ЄС та асоційованими державами і щонайменше одна із цих держав – державою – членом ЄС. Інші держави-члени можуть приєднатися до Європейського консорціуму дослідницької інфраструктури в будь-який час на справедливих і розумних умовах, визначених у Статуті, і як спостерігачі без права голосу на умовах, визначених у Статуті¹. Однак Регламентом Ради (ЄС) № 723/2009 визначене застереження, що держави – члени ЄС і асоційовані країни повинні спільно мати більшість прав голосу в зборах членів, які є органом прийняття рішень ERIC, де представлені всі його члени (ч. 3 ст. 9)².

Згідно з Регламентом Ради (ЄС) № 723/2009 основною метою Європейського консорціуму дослідницької інфраструктури є створення та забезпечення функціонування дослідницької інфраструктури на негосподарській основі, однак ERIC може здійснювати окремі види економічної діяльності за умови, що вони тісно пов'язані з його основною метою і не загрожують її реалізації³. При цьому господарська діяльність ERIC повинна мати другорядний характер і обслуговувати здійснення головного призначення ERIC – забезпечення функціонування дослідницької інфраструктури.

Що стосується органів управління Європейського консорціуму дослідницьких інфраструктур, ст. 12 Регламенту Ради (ЄС) № 723/2009 передбачено два керуючі органи: збори членів ERIC і директор або рада директорів, що є виконавчим органом і законним представником ERIC і призначається зборами членів ERIC⁴. Збори членів – орган, уповноважений приймати рішення. Зокрема, збори членів затверджують річний бюджет, річний план роботи й правила впровадження, які доповнюють статут консорціуму. Європейський консорціум дослідницьких інфраструктур може створювати додаткові консультативні органи – наукові, технічні ради, адміністративні, фінансові комітети⁵.

¹ Council Regulation (EC) No. 723/2009 of 25 June 2009 on the Community legal framework for a European Research Infrastructure Consortium (ERIC). URL: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv%3AOJ.L_.2009.206.01.0001.01.ENG.

² Там само.

³ Там само..

⁴ Там само.

⁵ Там само.

Практика функціонування дослідницьких інфраструктур у Європейському Союзі свідчить, що ці структури мають різноманітні організаційні моделі реалізації. Вони можуть складатися з центрів і лабораторій для експериментів та вимірювань, являти собою мережу географічно розподілених обсерваторій чи лабораторій, віддалено доступних ресурсів для обчислень, банків даних, сховищ фізичних зразків, баз довготривалих досліджень.

Дослідницькі інфраструктури можуть бути локально розташованими, віртуальними або розподіленими (організована мережа ресурсів), державними або приватними, а також можуть входити до міжнародних мереж.

Локально розташовані дослідницькі інфраструктури – це організації, які дають змогу дослідницькому співтовариству використовувати конкретні засоби, послуги та ресурси, які географічно локалізовані на одній території (або кількох додаткових місцях), управління якими може бути європейським або міжнародним. Розподілена дослідницька інфраструктура – це організація, яка дає змогу дослідницькому співтовариству використовувати конкретні засоби, ресурси та послуги, які географічно розкидані. Ці дослідницькі інфраструктури зазвичай мають у своєму складі центральний хаб і підпорядковані йому національні центри (хаби). Особливістю розподіленої дослідницької інфраструктури є потужний центральний хаб, основною функцією якого є забезпечення високого рівня інтеграції національних центрів. Віртуальна дослідницька інфраструктура – це організація, яка працює як електронна інфраструктура, надаючи електронні послуги, мережі, архіви, бази й банки даних¹.

Правову основу інтеграції національного дослідницького простору до Європейського дослідницького простору становлять такі нормативно-правові акти:

Закон України «Про наукову і науково-технічну діяльність»;

Концепція державної програми розвитку дослідницьких інфраструктур в Україні до 2026 року;

Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони;

Дорожня карта з інтеграції науково-інноваційної системи України до європейського дослідницького простору.

Розглянемо ці та інші нормативно-правові акти в галузі становлення українського дослідницького простору і його входження до дослідницького простору Європейського Союзу.

¹ About European Research Infrastructures. What is a Research Infrastructure? URL: <https://ri-vis.eu/network/rivis/about-european-research-infrastructures>.

Згідно із ст. 1 Закону України «Про наукову і науково-технічну діяльність» дослідницька інфраструктура – сукупність засобів, ресурсів та пов'язаних з ними послуг, які використовуються науковим співтовариством для проведення досліджень на найвищому рівні, що охоплює найважливіші об'єкти наукового устаткування та обладнання або набори приладів, ресурси, що базуються на знаннях (колекції, архіви, депозитарії або банки даних наукової інформації), інфраструктуру, засновану на технології комунікацій (грід, комп'ютери, програмне забезпечення і мережевий зв'язок), та інші структури унікального характеру¹.

14 квітня 2021 р. розпорядженням Кабінету Міністрів України було схвалено Концепцію державної програми розвитку дослідницьких інфраструктур в Україні до 2026 року². Правовою основою розроблення цієї Концепції є Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони³, Закон України «Про наукову і науково-технічну діяльність» і Указ Президента України від 30 вересня 2019 р. № 722/2019 «Про Цілі сталого розвитку України на період до 2030 року».

У Концепції Державної цільової програми розвитку дослідницьких інфраструктур в Україні на період до 2026 року зазначено, що дослідницькі інфраструктури можуть бути локально розташованими, віртуальними або розподіленими (організована мережа ресурсів), державними або приватними, а також можуть входити до міжнародних мереж. До дослідницьких інфраструктур можуть належати центри колективного користування науковим обладнанням, національні наукові центри, державні ключові лабораторії, структури унікального характеру, у тому числі наукові об'єкти, що становлять національне надбання⁴.

З метою інтеграції національного дослідницького простору до Європейського дослідницького простору відповідно до ст. 66 Закону України «Про наукову і науково-технічну діяльність» на виконання п. 1903 Плану заходів з виконання Угоди про асоціації між Україною,

¹ Про наукову і науково-технічну діяльність : Закон України від 26 листоп. 2015 р. № 848-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/848-19>.

² Концепція державної програми розвитку дослідницьких інфраструктур до 2026 року : схвалена розпорядж. Каб. Міністрів України від 14 квіт. 2021 р. № 322-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/322-2021-p>.

³ Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їх державами-членами, з іншої сторони, від 27 черв. 2014 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_011.

⁴ Про схвалення Концепції Державної цільової програми розвитку дослідницьких інфраструктур в Україні на період до 2026 року : розпорядж. Каб. Міністрів України від 14 квіт. 2021 р. № 322-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/322-2021-p>.

з однією сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 25 жовтня 2017 р. №1106 (зі змінами), затверджено дорожню карту з інтеграції науково-інноваційної системи України до європейського дослідницького простору (наказ Міністерства освіти і науки України від 10 лютого 2021 р. №167¹).

Декілька років у просторі української науки функціонує вказана вище дорожня карта. Цей документ має на меті представити реальний потенціал української науки, висвітлити можливості та цінність окремих галузей, а також шукати та відбирати найкращі, найцінніші наукові проєкти, засновані на найдосконалішому апараті, який врешті-решт становить дослідницьку інфраструктуру широкого розуміння.

Слід зазначити, що українська дорожня карта інтеграції України до Європейського дослідницького простору (ERA – UA) є відповіддю на рекомендації щодо національних дорожніх карт і Концепції Європейського дослідницького простору й складається з 6 визначених спільно з Європейською комісією пріоритетів².

Дослідницькі інфраструктури – це інструменти для наукових досліджень, яким в останні роки приділяється підвищена увага в науковій політиці в Європі, включаючи започаткування спеціальних органів управління та структурований процес визначення пріоритетів і організації проєктів дослідницьких інфраструктур, що розробляються. Офіційне визначення міститься в ст. 1 Закону України «Про наукову і науково-технічну діяльність»³.

Дослідницькі інфраструктури є однією з ключових опор національних дослідницьких та інноваційних систем держав – членів ЄС, Європейського дослідницького простору в цілому й інших формувань макрорегіонального та глобального виміру та впливу. Вони утворюють магістральну мережу для чудових фундаментальних і прикладних досліджень і є платформою для розробки найпередовіших технологій, які характеризуються великою наукомісткістю та потенціалом для

¹ Про затвердження дорожньої карти з інтеграції науково-інноваційної системи України до європейського дослідницького простору : наказ М-ва освіти і науки України від 10 лют. 2021 р. №167. URL: <https://mon.gov.ua/ua/npa/pro-zatverdzhennya-dorozhnoyi-karti-z-integraciyi-naukovo-innovacijnoyi-sistemi-ukrayini-do-yevropejskogo-doslidnickogo-prostoru>.

² МОН представляє дорожню карту інтеграції до Європейського дослідницького простору. URL: <https://www.kmu.gov.ua/news/mon-predstavlyaye-dorozhnyu-kartu-in-tegraciyi-do-yevropejskogo-doslidnickogo-prostoru>.

³ Про наукову і науково-технічну діяльність : Закон України від 26 листоп. 2015 р. №848-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/848-19>.

застосування в інноваційних товарах і послугах із високою доданою вартістю.

Науково-дослідницька екосистема нашої країни демонструє силу і спроможність у період війни, яка триває проти України. Незважаючи на значні руйнування дослідницької інфраструктури (постраждало щонайменше 15%), Уряд продовжує впроваджувати інноваційні та технологічні рішення. Українські науковці демонструють високий рівень участі в європейських ініціативах. На сьогодні реалізовується понад 30 проєктів за участю українських організацій у програмі «Горизонт Європа»¹.

Загальний бюджет програми «Горизонт Європа» становить 95,5 млрд євро, це близько на 20% більше, ніж було виділено на попередню науково-дослідну програму «Горизонт 2020»². Глобальними цілями цієї програми є: зміцнення європейської науково-технічної бази та європейського дослідницького простору; підвищення інноваційного потенціалу і конкурентоспроможності Європи; реалізація пріоритетів суспільства, підтримка соціально-економічної моделі та цінностей Європи.

Є два життєво важливі елементи для досконалості досліджень – людський капітал і найсучасніша дослідницька інфраструктура. Останнє має подвійне значення з огляду на його істотну роль у підготовці майбутніх науково-технічних кадрів. Великі стратегічні дослідницькі інфраструктури залучають науковців світового рівня та інноваційні компанії, що сприяє економічному зростанню, а також збільшенню соціального капіталу.

Зважаючи на те, що Україна отримала статус країни – кандидата на вступ до ЄС, на першому засіданні Спільного комітету ЄС – Україна з питань науки та інновацій, яке відбулось 18 листопада 2022 р. в м. Брюсселі, сторони взяли курс на швидшу інтеграцію України в європейський дослідницький простір, зосереджуючись на конкретних спільних пріоритетах, як-от відкрита наука й ефективні національні дослідницькі системи, а також участь України в Новому європейському порядку денному для інновацій³.

У 2022 р. Уряд підтримав ініціативу Міністерства освіти і науки України щодо втрати чинності указу Президента України 1994 р., яким передбачалася співпраця з російською федерацією.

¹ Відбулось перше засідання спільного комітету ЄС-Україна з питань науки та інновацій. URL: <https://mon.gov.ua/ua/news/vidbulos-pershe-zasidannya-spilnogo-komitetu-yes-ukrayina-z-pitan-nauki-ta-innovacij>.

² Програма ЄС «Горизонт Європа» 2021–2027. URL: <https://business.diia.gov.ua/horizon-europe>.

³ Commission presents new European Innovation Agenda to spearhead the new innovation wave. URL: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_22_4273.

Поряд із цим 28 липня 2022 р. Правлінням Національного банку України було внесено зміни до постанови від 24 лютого 2022 р. № 18¹. Зміни спрощують процедуру перерахування коштів координаторами проектів / програм міжнародної технічної допомоги прикордонного співробітництва, що фінансуються Європейським Союзом, іноземним співвиконавцям. Відтепер координатори проектів, що виконуються в межах програм «Горизонт Європа» й «Еразмус+», зможуть перераховувати кошти іноземним співвиконавцям проектів без звернення до Міністерства освіти і науки України та погодження окремого дозволу Національного банку України. Це забезпечить належне виконання зобов'язань українських організацій у межах теперішніх угод².

Рамкова програма Європейського Союзу з досліджень та інновацій «Горизонт Європа» (2021–2027) – це найбільша програма ЄС із фінансування науки та інновацій із загальним бюджетом понад 95,5 млрд євро. Програма «Горизонт Європа» є продовженням восьмої рамкової програми ЄС із досліджень та інновацій «Горизонт 2020»³.

Метою програми «Горизонт Європа» є: спільне подолання нових глобальних викликів; розвиток передової науки та підтримка досліджень світового рівня; впровадження інновацій для підвищення конкурентоспроможності Європи.

22 липня 2022 р. Міністерство освіти і науки України запропонувало до громадського обговорення проект постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про функціонування координаційного центру та національних контактних пунктів Рамкової програми Європейського Союзу з досліджень та інновацій “Горизонт Європа”».

Проект зазначеного акта розроблено на виконання пп. 5.1.1.2 і 5.1.1.3 оперативного плану роботи Міністерства освіти і науки України на 2022 рік, затвердженого наказом Міністерства освіти і науки України від 17 січня 2022 р. № 29. Акт сприятиме імплементації Угоди між Україною, з однієї сторони, і Європейським Союзом та Європейським співтовариством з атомної енергії, з іншої сторони, щодо участі України в Рамковій програмі з досліджень та інновацій «Горизонт Європа» та Програмі з досліджень та навчання Європейського співтовариства з атомної енергії (2021–2025), комплементарній до Рам-

¹ Про внесення змін до постанови Правління Національного банку України від 24 лютого 2022 року № 18 : постанова Правління Нац. банку України від 28 лип. 2022 р. № 161. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0161500-22>.

² Спрощено фінансові процедури для координаторів проектів програм «Горизонт Європа» та «Еразмус+». URL: <https://mon.gov.ua/ua/news/sprosheno-finansovi-proceduri-dlya-koordinatoriv-proyektiv-program-gorizont-yevropa-ta-erazmus>.

³ Горизонт Європа. URL: <https://mon.gov.ua/ua/nauka/yevrointegraciya/ramkovi-programi-z-doslidzhen-ta-innovacij-gorizont-2020-ta-gorizont-yevropa-ta-iniciativi-yevropejskoyi-komisiyi-yevropejskij-zelenij-kurs/gorizont-yevropa>.

кової програми з досліджень та інновацій «Горизонт Європа», що ратифікована законом України від 3 травня 2022 р. № 2233-IX.

В акті пропонується затвердити Положення про функціонування координаційного центру та національних контактних пунктів Рамкової програми Європейського Союзу з досліджень та інновацій «Горизонт Європа», що визначає завдання і функції координаційного центру та національних контактних пунктів, загальні вимоги щодо їх діяльності та забезпечення, критерії оцінки результатів діяльності¹.

1 листопада 2022 р. Міністерство освіти і науки України пропонує до громадського обговорення проект постанови Кабінету Міністрів України «Деякі питання виконання Рамкової програми Європейського Союзу з досліджень та інновацій “Горизонт Європа”».

Проектом пропонується утворити Комісію з відбору представників та експертів до комітетів, відповідальних за моніторинг виконання Рамкової програми Європейського Союзу з досліджень та інновацій «Горизонт Європа» та затвердити Порядок її роботи². На сьогодні вказані проекти актів не прийняті.

Не зважаючи на це, створюються сталі зв'язки між дослідницькими та інноваційними спільнотами України та ЄС. Зокрема, останній допоможе створити та профінансувати роботу Офісу програми «Горизонт Європа» (Horizon Europe Office in Ukraine) в Україні до кінця 2027 р. Одним із ключових завдань Офісу є надання політичних консультацій з інтеграції України до Європейського дослідницького простору³.

2 лютого 2023 р. у Києві на засіданні Колегії Єврокомісії та Уряду України в рамках обговорення повоєнного відновлення дослідницьких інфраструктур та подальшого процесу євроінтеграції Президент Єврокомісії Урсула фон дер Ляен, яка очолювала європейську делегацію, оголосила про рішення створити Офіс програми «Горизонт Європа». Це рішення стало реакцією Європейської комісії на потребу українських дослідників компенсувати обмежені можливості брати участь

¹ МОН пропонує до громадського обговорення проект постанови КМУ «Про затвердження Положення про функціонування координаційного центру та національних контактних пунктів Рамкової програми Європейського Союзу з досліджень та інновацій “Горизонт Європа”». URL: <https://mon.gov.ua/ua/news/mon-proponuye-do-gromadskogo-obgovorennya-proyekt-postanovi-kmu-pro-zatverdzhennya-polozhennya-pro-funkcionuvannya-koordinacijnogo-centru-ta-nacionalnih-kontaktnih-punktiv-ramkovoyi-programi-yevropejskogo-soyuzu-z-doslidzhen-ta-innovacij-gorizont-yevropa>.

² МОН пропонує до громадського обговорення проект постанови КМУ «Деякі питання виконання Рамкової програми Європейського Союзу з досліджень та інновацій “Горизонт Європа”». URL: <https://mon.gov.ua/ua/news/mon-proponuye-do-gromadskogo-obgovorennya-proyekt-postanovi-kmu-deyaki-pitannya-vikonannya-ramkovoyi-programi-yevropejskogo-soyuzu-z-doslidzhen-ta-innovacij-gorizont-yevropa>.

³ В Україні буде створено Офіс програми «Горизонт Європа», – Сергій Шкарлет. URL: <https://mon.gov.ua/ua/news/v-ukrayini-bude-stvoreno-ofis-programi-gorizont-yevropa-sergij-shkarlet>.

у міжнародних заходах і конференціях та дізнаватись про можливість наукової співпраці з ЄС¹.

На засіданні зазначалося, що фінансування роботи Офісу буде забезпечено з цільового гранту за рахунок бюджету програми «Горизонт Європа» на 2023–2024 рр. Після укладання відповідної грантової угоди Національному фонду досліджень України буде надано грант у розмірі 1,5 млн євро. Очікується, що Офіс почне функціонувати у 2023 р. Це унікальний випадок, коли ЄС сам допоможе створити та профінансує роботу Офісу до кінця 2027 р.

Як уже зазначалося, економічне зростання в Європейському Союзі відбувається завдяки дослідженням та інноваціям, здійснюваним дослідницькими інфраструктурами. Європейські дослідницькі інфраструктури є важливою опорою для такого розвитку в Україні. Вони спрямовані на підтримку України в інтеграції до Європейського дослідницького простору. Відіграють ключову роль у розвитку знань і технологій. Вони підвищують ефективність і результативність досліджень і сприяють загальному розвитку інноваційної екосистеми держави. Однак прорив у фундаментальних дослідженнях майже завжди є несподіваним і часто полягає в поєднанні раніше відомих знань новим та інноваційним способом, часто між дисциплінами. Зв'язок між дослідженнями та інноваціями – і, отже, з дослідницькими інфраструктурами – різноманітний і часто складний; універсальної моделі просто не існує. Час між проривом у фундаментальних дослідженнях і застосуванням змінюється, і його дуже важко передбачити².

Дослідницькі інфраструктури слід розглядати не як самостійні установи, а як частину ширшої системи, яка сприяє довгостроковому розвитку досліджень та інновацій. Ця система не тільки здатна інтегрувати дослідницькі інфраструктури в наукові галузі та між ними, але й повинна дедалі більше створювати центри знань та інновацій навколо найсучасніших дослідницьких інфраструктур, залучаючи експертні знання та креативність високого рівня та надаючи простір для обміну знаннями та ідеями. Постійна підтримка розвитку системи української дослідницької інфраструктури є стратегічним активом, який сприяє як проривним відкриттям, так і поступовим інноваціям.

¹ Європейська комісія оголосила рішення про створення Офісу програми «Горизонт Європа» на базі Національного фонду досліджень України. URL: <https://nrfu.org.ua/news/evropejska-komisiya-ogolosyla-rishennya-pro-stvorenniya-ofisu-programy-goryzont-evropa-na-bazi-nacjonalnogo-fondu-doslidzhen-ukrayiny/>.

² Кохан В. П. Створення дослідницьких інфраструктур як передумова здійснення фундаментальних та прикладних досліджень в Європі та Україні. *Правове забезпечення науково-дослідницької інфраструктури в Україні (теоретико-правовий аспект)* : монографія / за ред. А. М. Любич, І. В. Огієнко Харків : НДІ прав. за безп. інновац. розвитку НАПрН України, 2022. С. 46–69. URL: https://ndipzir.org.ua/wp-content/uploads/2023/04/monografiya_2022.pdf.

Простіше кажучи, дослідницькі інфраструктури – це екосистема сотень високотехнологічних інноваційних дослідницьких установ різного розміру, розташованих по всьому ЄС. Ці передові «інкубатори» є критично важливими рушійними силами прогресу в сучасній економіці знань і являють найкраще з того, що ми можемо уявити щодо передової науки.

Дослідницькі інфраструктури також є ключовим стовпом Європейського дослідницького простору і тепер прагнуть стати частиною критичної інфраструктури країн ЄС. Правомірність цього твердження було підтверджено під час нещодавньої пандемії, коли значна частина розробки різних вакцин проти COVID-19 відбувалася за підтримки дослідницьких інфраструктур у Європі та інших країнах.

Враховуючи транснаціональний характер сучасної передової науки, дослідницькі інфраструктури вимагають найефективнішої міжнародної співпраці, спілкування між дисциплінами й експертних дебатів. Це має залучати як користувачів, так і операторів дослідницьких інфраструктур, тобто вчених, з одного боку, і тих, хто приймає рішення, включаючи політиків, представників бізнесу та фінансових установ, з іншого.

Вагоме значення науково-дослідницької інфраструктури в аспекті вдосконалення національних дослідницьких та інноваційних систем держав – членів ЄС, у цілому Європейського дослідницького простору і міжнародної конкурентоспроможності держав – членів ЄС у глобальному контексті знайшло своє відображення в низці важливих заходів, які були вжиті країнами ЄС за останній період. Дослідницькі інфраструктури стали базисом для проведення науково-дослідної та дослідно-конструкторської діяльності (Research & Development (R&D)), оскільки основна маса матеріально-фінансових і людських ресурсів, технологічних знань була зосереджена в межах їхніх можливостей. Таким чином, дослідницькі інфраструктури сприяють досягненню вагомих результатів у фундаментальних дослідженнях і розвитку передових технологій¹.

Окрім своєї основної місії, дослідницькі інфраструктури також можна розглядати як інструмент сприяння науковій дипломатії та зацікавленості довірі та співпраці між націями та культурами, оскільки вони працюють на основі політики широкого відкритого доступу,

¹ Головащенко О. С. До питання правового забезпечення дослідницької інфраструктури: досвід Чеської Республіки. *Збірник наукових праць НДІ ПЗІР НАПрН України. Вип. 5 : Цифрові трансформації України 2021: виклики та реалії* : за матеріалами II круглого столу (м. Харків, 20 верес. 2021 р.) / за ред. С. В. Глібка, К. В. Єфремової. Харків : НДІ ПЗІР НАПрН України, 2021. С. 49–53. URL: https://ndipzir.org.ua/wp-content/uploads/2021/Conf_20.09.21/9.pdf.

що дозволяє ширше та більш різноманітні спільноти користувачів залучати для досягнення результатів, яких було б дуже важко, якщо не неможливо, досягти окремим дослідникам або дослідницьким групам. У сучасному нестабільному й охопленому конфліктами світі цей внесок є більш важливим, ніж будь-коли.

Історично першою формою, в якій засновувалися дослідницькі інфраструктури, були міжнародні міжурядові організації, надалі отримали поширення такі форми, як юридична особа національного права з транснаціональною участю на основі міжнародного договору та наднаціональна юридична особа, але найбільш затребуваною у Європі сьогодні є форма дослідницьких інфраструктур – Європейський консорціум дослідницької інфраструктури. У сучасній Європі надають перевагу саме цій організаційно-правовій формі дослідницької інфраструктури, хоча паралельно можуть застосовуватися й інші організаційно-правові форми дослідницьких інфраструктур.

Запровадження в праві ЄС правового інструмента Європейського консорціуму дослідницької інфраструктури дозволило Європейському Союзу усунути законодавчі перешкоди, які заважали розвитку співпраці держав – членів ЄС із партнерами з інших країн у науковій сфері, запровадити загальноєвропейську юридичну основу здійснення наукової діяльності, прискорити процес розвитку дослідницьких інфраструктур, формування єдиного дослідницького простору у Європі.

Що стосується України, мусимо констатувати, що національне законодавство України запозичило визначення поняття «дослідницька інфраструктура» і види дослідницьких інфраструктур із згаданого Регламенту Ради ЄС № 723/2009 від 25 червня 2009 р.

Варто також сказати, що заплановані Концепцією Державної цільової програми розвитку дослідницьких інфраструктур в Україні на період до 2026 року кроки з підтримки й розвитку дослідницьких інфраструктур не реалізуються, що уповільнює розвиток національних дослідницьких інфраструктур. У зв'язку із цим існує необхідність втілення в життя передбачених Концепцією заходів із підтримки дослідницьких інфраструктур, зокрема, таких:

- здійснення аналізу поточного стану дослідницьких інфраструктур;
- систематизації українських дослідницьких інфраструктур на стратегічні, національні та регіональні з точки зору їх унікальності й важливості для України та розвитку міжнародного співробітництва із залученням інструментів Європейського Союзу для проведення міжнародної експертизи;

- розробки механізму державної підтримки організаційно-правових форм дослідницької інфраструктури;

створення цифрової платформи українських дослідницьких інфраструктур з метою забезпечення доступу до їх бази даних українським ученим і суб'єктам інноваційної діяльності, міжнародного співробітництва;

забезпечення участі українських делегатів і експертів у роботі Європейського стратегічного форуму дослідницьких інфраструктур;

інтеграції стратегічних і національних українських дослідницьких інфраструктур до європейських об'єднань дослідницьких інфраструктур;

забезпечення моніторингу ефективності діяльності дослідницьких інфраструктур.

23 червня 2022 р. лідери 27 країн – членів ЄС ухвалили рішення про надання Україні статусу кандидата на членство в ЄС. Як зазначається у ЗМІ, статус кандидата офіційно запускає процес набуття Україною членства в ЄС. Подальша підготовка до членства передбачатиме завершення всеохопної трансформації всіх сфер, що створюватиме умови, коли країна житиме за принципами Євросоюзу та його законами, які спрямовані на захист кожного громадянина та бізнесу. Це започаткує умови для наближення рівня життя, добробуту та правового захисту українців, як в інших країнах ЄС. Таким чином, у найближчі роки Україну чекають великі зрушення в науково-дослідній сфері загалом через отримання вітчизняною наукою доступу до європейських баз даних та наукових інструментів і приєднання до дослідницької інфраструктури ЄС.

Надання Україні статусу кандидата на членство в Європейському Союзі є актуальним як ніколи через триваючу російсько-українську війну і необхідність поствоєнного відновлення економічного й суспільного життя держави. Вважаємо, статус кандидата на членство в Європейському Союзі й подальший вступ до ЄС – це ті можливості для України, які дозволять ефективно відбудувати післявоєнну економіку. Але для цього Україна спільно з міжнародними партнерами повинна розробити план розвитку її економіки, фінальною точкою якого має бути надання повноправного членства Україні в Європейському Союзі. Не остання роль у відбудові України відводиться саме науково-дослідній сфері.

Дослідницькі інфраструктури мають велике економічне значення. Вони створюють робочі місця та приносять процвітання громадам, підприємствам, містам, цілим країнам і ЄС загалом. Вважаємо, що найважливішим є соціально-економічні переваги та соціальна відповідальність дослідницьких інфраструктур, їх роль і міжнародна співпраця, а також шляхи розвитку інтегрованої екосистеми дослідницької інфраструктури.

6.2.2. ПРАВОВІ ЄВРОІНТЕГРАЦІЙНІ АСПЕКТИ РОЗВИТКУ ЦИФРОВОЇ ЕКОНОМІКИ УКРАЇНИ

Поширення цифрових технологій вже протягом тривалого періоду визначає траєкторії розвитку економік світу й суспільства і суттєво впливає на зміни в житті. Європейська цифрова стратегія спрямована на те, щоб цифрова трансформація працювала на користь людей і бізнесу, одночасно допомагаючи досягти мети створення кліматично нейтральної Європи до 2050 р. Становлення цифрової економіки – один із пріоритетних напрямів для більшості країн ЄС. Для них характерні тривалий період реалізації «повістки цифрового розвитку» і спадкоємність пріоритетів – від побудови базової інформаційно-комунікаційної інфраструктури до формування скоординованої політики в цій сфері і програм підтримки широкого впровадження цифрових технологій¹.

В аналітичному звіті після повідомлення Комісії до Європейського Парламенту, Європейської Ради та висновку Комісії Ради щодо заявки України на членство в Європейському Союзі (Брюссель, 01.02.2023)² є розділ 10, який стосується цифрової трансформації.

Експерти ЄС відзначають в Україні безперерйне функціонування внутрішнього ринку електронних комунікацій, електронної комерції та аудіовізуальних послуг. Існуючі правила захищають споживачів і підтримують загальну доступність сучасних послуг.

Угода про асоціацію / поглиблена та всеохоплююча зона вільної торгівлі³ передбачає наймасштабнішу форму співпраці в окремих секторах, включаючи сектор телекомунікацій – взаємний режим внутрішнього ринку. Він може бути наданий, коли Україна здійснить нормативно-правове наближення в межах Угоди про асоціацію між Україною та ЄС, зокрема до Додатка XVII-3, який стосується правил, що застосовуються до телекомунікаційних послуг, і буде створено належний наглядний потенціал. Це включає впровадження загальної правової бази для електронних комунікацій, охоплюючи, серед іншого, незалежного регулятора телекомунікацій і координацію радіочастотного спектра та правові рамки щодо електронної комерції та цифрової

¹ Цифрова економіка : підручник / Т. І. Олешко, Н. В. Касьянова, С. Ф. Смеричевський та ін. Київ : НАУ, 2022. 200 с.

² Analytical Report following the Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council and the Council Commission Opinion on Ukraine's application for membership of the European Union. Brussels, 01.02.2023, SWD(2023) 30 final. URL: https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/system/files/2023-02/SWD_2023_30_Ukraine.pdf.

³ 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 черв. 2014 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_011.

ідентифікації та довірчих послуг. У сфері аудіовізуальних послуг Україна взяла на себе зобов'язання узгодження з *acquis* ЄС (з фр. – «добробок») як надбанням європейської інтеграції в політичній, правовій і економічній сферах, яке будується на європейських спільних цінностях, визначених у ст. 2 Договору про Європейський Союз. Це дозволяє Україні брати повну участь у програмі «Креативна Європа»¹, яка є програмою Європейського Союзу у сфері культурних, креативних і аудіовізуальних індустрій.

Нормативно-правова база щодо електронних комунікацій в Україні складається з двох основоположних законів – «Про електронні комунікації»² та «Про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сфері електронних комунікацій, радіочастотного спектра та надання послуг поштового зв'язку»³ (далі – Закон про НРО (національний регуляторний орган)).

Закон України «Про електронні комунікації», який набув чинності з січня 2022 р., визначає правові й організаційні основи політики щодо електронних комунікацій, інформаційно-комунікаційних технологій та радіочастотного спектра, а також права, обов'язки та відповідальність осіб, які беруть участь у відповідній діяльності або з використанням електронних комунікаційних послуг. Він розділяє основні повноваження у сфері електронних комунікацій між Кабінетом Міністрів України та НРО. Натепер Україна працює над численними підзаконними нормативними актами.

Закон про НРО, який діє з лютого 2022 р., визначає правовий статус регулятора телекомунікацій, його завдання, компетенцію, повноваження та порядок їх реалізації. Українська модель попереднього регулювання базується на списку відповідних ринків, який схожий на перший список ринків ЄС, рекомендованих для регулювання.

У сфері послуг інформаційного суспільства Закон України «Про електронні комунікації» відображає директиву (ЄС) 2018/1972⁴, яка встановлює Європейський кодекс електронних комунікацій. Закон передбачає, що використання радіочастотного спектра здійснюється на підставі генерального дозволу або індивідуальних ліцензій. Для

¹ Програма «Креативна Європа». URL: <https://ucf.in.ua/creative-europe>.

² Про електронні комунікації : Закон України від 16 груд. 2020 р. №1089-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1089-20>.

³ Про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сферах електронних комунікацій, радіочастотного спектра та надання послуг поштового зв'язку : Закон України від 16 груд. 2021 р. №1971-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1971-20>.

⁴ Directive (EU) 2018/1972 of the European Parliament and of the Council of 11 December 2018 establishing the European Electronic Communications Code (Recast) Text with EEA relevance. PE/52/2018/REV/1. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32018L1972>.

забезпечення регуляторної передбачуваності встановлено, що термін дії ліцензій на радіочастотний спектр становить 20 років (для послуг ширококуткового доступу). Закон також містить заходи із забезпечення конкуренції (наприклад, щодо національного роумінгу, резервування спектра для нових учасників ринку), встановлюючи умови для розширення та передачі прав. В умовах особливого правового періоду воєнного стану деякі положення не застосовуються.

На думку європейських експертів, істотним недоліком є відсутність законодавчих інструментів щодо роумінгу. Проте загальне узгодження із цифровим асписом ЄС сприяє інтеграції України в роумінговий простір ЄС. Це включає заходи, які забезпечують конкуренцію (наприклад, щодо національного роумінгу, резервування спектра для нових учасників ринку). Можливість подальшої інтеграції в роумінговий простір ЄС стане важливим рушієм для повного узгодження з ЄС у цій сфері. Приєднання до режиму ЄС «Роумінг, як вдома»¹ вимагатиме впровадження регламенту ЄС щодо роумінгу й інших відповідних законів, а також угоди про подальше відкриття ринку. Україна покращила кроки до зони вільного роумінгу ЄС, після чого Європейська комісія винесла пропозицію про включення положення про роумінг до Угоди про асоціацію між Україною та ЄС. Включення України до зони вільного руху ЄС є одним з основних пунктів оновленого Плану пріоритетних дій. Планується через дорожню карту повне впровадження Поглибленої та всеохоплюючої зони вільної торгівлі між Україною та ЄС (ПВЗВТ) та подальша інтеграція України до Єдиного ринку ЄС. Це перший випадок розширення режиму внутрішнього ринку ЄС на Україну².

Закон України «Про електронні комунікації» містить широке визначення універсальних послуг, на які всі споживачі мають право відповідно до їх встановленої якості та за доступною ціною. Це включає ширококутговий доступ до Інтернету й голосовий електронний зв'язок у фіксованому місці. Критерії для встановлення універсальних зобов'язань базуються на якісних показниках, які забезпечують достатній доступ споживачів до різноманітних послуг. НРО встановлює критерії для універсальних послуг на основі доступності та розподілу. Кабінет Міністрів України може розглядати питання про встановлення порядку надання оператору компенсації за надання універсальних послуг. В умовах особливого правового періоду воєнного стану в аналітичному звіті застерігається, що у Уряду можуть виникнути ризики повного виконання своїх зобов'язань щодо універсальних послуг.

¹ Ще один крок до довгострокової угоди «Roam like at home» («За кордоном – як і вдома») з Україною. URL: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/uk/ip_23_771.

² Там само.

Питання захисту прав споживачів є пріоритетним напрямом європейської політики. І вітчизняний закон «Про електронні комунікації» враховує різні аспекти Європейського кодексу електронних комунікацій¹ та захищає споживачів незалежно від того, чи спілкуються вони з використанням традиційних (дзвінки, SMS) чи вебсервісів, забезпечуючи, щоб усі споживачі мали доступ до доступних комунікаційних послуг, включаючи додатковий широкосмуговий доступ до Інтернету, для таких послуг, як відеодзвінки.

Одним з основних напрямів роботи щодо приведення законодавства України у відповідність до *acquis* ЄС, перелічених у Додатку XVII-3², є подальше впровадження незалежності регуляторного органу.

З огляду на поточні обмеження безпеки, як тільки дозволять умови, Україна має забезпечити імплементацію актів, пов'язаних із нормативно-правовою базою політики використання радіочастотного спектра, зокрема звільнення діапазону 700 МГц від телевізійного мовлення для мобільного зв'язку. Україні ще належить запровадити заходи щодо захисту відкритого доступу до Інтернету.

Україна в цілому вже привела своє законодавство про електронну ідентифікацію та довірчі послуги для електронних транзакцій і частково про електронну комерцію до *acquis* ЄС, перелічених у Додатку XVII-3.

Крім того, Україна має передовий електронний уряд, де громадяни мають легкий доступ до державних послуг через онлайн-платформу та мобільний додаток, якими користується значна частина населення. Цифрове управління підвищило ефективність і прозорість уряду та сприяло діалогу між урядом і громадянами. Що стосується державних онлайн-сервісів, в Україні є безпечне рішення eID (мобільний додаток і портал) для всіх фізичних осіб, що дозволяє їм підключатися до державних послуг.

Директива Європейського Парламенту і Ради (ЄС) 2018/1972 від 11 грудня 2018 р. про запровадження Європейського кодексу електронних комунікацій передбачає вжиття відповідних і пропорційних законодавчих, технічних та організаційних заходів, беручи до уваги рамки заходів, представлені в дописі «Кібербезпека мереж 5G: інструментарій заходів ЄС щодо зменшення ризику», оприлюдненому відповідно до рекомендацій Комісії (ЄС) 2019/534 від 26 березня 2019 р.

¹ European Electronic Communications Code (EECC). URL: <https://uk.practicallaw.thomsonreuters.com/w-020-5855>.

² Рішення №1/2021 Комітету асоціації Україна – ЄС у торговельному складі про внесення змін до Доповнення XVII-3 (Правила, що застосовуються до телекомунікаційних послуг), Додатка XVII до Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони, від 22 листоп. 2021 р. URL: <https://ips.ligazakon.net/document/MU21056>.

С(2019) 2335, у частині належного управління ризиками, пов'язаними з безпекою мереж і послуг.

Протягом 2019–2020 рр. ЄС ухвалив кілька документів, які присвячені проблематиці управління ризиками в 5G-мережах. Ще одним важливим документом є **Directive on security of network and information systems** (NIS Directive, Директива про безпеку інформаційних систем і мереж). Натепер введено в дію вже другу версію, відому як NIS2 Directive. Активність європейських законодавців стала відповіддю на американські зусилля з витіснення китайських виробників телекомунікаційного обладнання з глобального ринку¹.

Рада національної безпеки і оборони України реалізує національну стратегію кібербезпеки. Команда реагування на комп'ютерні надзвичайні ситуації (CERT-UA)² отримала міжнародну акредитацію та тісно співпрацює з CERT-EU. З 2009 р. є акредитованим членом Форуму команд реагування на інциденти безпеки FIRST³. Cybercenter UA 3 – національний центр реагування на кіберінциденти та набуття навичок і знань у сфері кібербезпеки. Національний банк України також має Центр кібербезпеки⁴, який створено 2017 р. для поєднання та координації зусиль у сфері забезпечення кібербезпеки та кіберзахисту в банківському та фінансовому секторах України, у якому з 2018 р. працює група реагування на кіберінциденти (CSIRT-NBU), що є кроком для приведення системи кіберзахисту у відповідність до вимог, установлених на рівні ЄС.

2 серпня 2019 р. Центр кіберзахисту Національного банку України та Державний центр кіберзахисту Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації України підписали меморандум про взаємодію та співробітництво в сфері кібербезпеки та кіберзахисту, спрямовану на попередження, виявлення, ефективне реагування та протидію актуальним кіберзагрозам, підвищення рівня інформаційної безпеки та ситуаційної обізнаності у сфері кібербезпеки та кіберзахисту⁵.

¹ Хіміч Р. Рука Китаю та небезпека обладнання для 5G : Чому США та країни ЄС по-різному оцінюють ризики використання китайського телекомунікаційного обладнання і яку позицію обрала Україна? *Економічна правда*. 1 берез. 2023 р. URL: <https://www.epravda.com.ua/columns/2023/03/1/697549/>.

² Computer Emergency Response Team of Ukraine (CERT-UA) – спеціалізований структурний підрозділ Державного центру кіберзахисту Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації України.

³ Про CERT-UA. URL: <https://cert.gov.ua/about-us>.

⁴ Посилюємо кіберстійкість фінансової системи: стартувало навчання з питань кібербезпеки для банківського сектору. URL: <https://bank.gov.ua/ua/news/all/posilyuyemo-kiberstiykist-finansovoyi-sistemi-startovalo-navchannya-z-pitan-kiberbezpeki-dlya-bankivskogo-sektoru>.

⁵ Національний банк та Державний центр кіберзахисту співпрацюватимуть у сфері кібербезпеки. URL: <https://bank.gov.ua/ua/news/all/natsionalniy-bank-ta-derjavniy-tsentr-kiberzahistu-spivpratsuyuvatimut-u-sferi-kiberbezpeki>.

У сфері аудіовізуальної політики України гарантується редакційна незалежність ЗМІ. 13 грудня 2022 р. Верховна Рада України прийняла ключовий законодавчий акт для приведення українського закону про аудіовізуальні засоби масової інформації до acquis ЄС, який підлягатиме оцінці в щорічному звіті про розширення 2023 р. Положення про незалежність медіарегулятора, які не є достатньою мірою забезпечені в чинній законодавчій базі, мають особливе значення.

Щодо кібербезпеки й електронної ідентифікації необхідно наголосити, що 26 грудня 2022 р. Президентом України підписано ухвалений Верховною Радою законопроект № 6241 «Про Національну програму інформатизації»¹. Хоч боротьба з кіберзлочинністю вже регулюється Законом України «Про основні засади забезпечення кібербезпеки України», закон про програму інформатизації сприятиме безпеці інформаційної роботи та кіберзахисту шляхом побудови, розвитку, інтеграції та використання сучасних інформаційних систем, комунікаційних мереж, інформаційних ресурсів та інформаційних технологій.

А через три дні, 29 грудня 2022 р., було підписано Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо забезпечення укладення угоди між Україною та Європейським Союзом про взаємне визнання кваліфікованих електронних довірчих послуг та імплементації законодавства Європейського Союзу у сфері електронної ідентифікації», набрання чинності якого відбудеться 31 грудня 2023 р.²

Державне регулювання у сфері електронної ідентифікації, що запроваджене новим законом, прискорить початок активного використання та подальший розвиток технологій електронної ідентифікації за паспортом громадянина України у формі картки, в яку імплантовано безконтактний електронний носій (CardID), мобільного електронного підпису (MobileID), банківської електронної ідентифікації (BankID), електронної ідентифікації за допомогою мобільного застосування у смартфоні або планшеті (SmartID).

Із позитивних і значущих кроків варто відзначити й запровадження електронного сервісу державних послуг «Дія», за допомогою якого українці зараз можуть зареєструвати бізнес, сплачувати податки, підписувати будь-які документи, змінювати місце реєстрації, отримувати виплати тощо.

¹ Про Національну програму інформатизації : Закон України від 1 груд. 2022 р. № 2807-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2807-20>.

² Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо забезпечення укладення угоди між Україною та Європейським Союзом про взаємне визнання кваліфікованих електронних довірчих послуг та імплементації законодавства Європейського Союзу у сфері електронної ідентифікації : Закон України від 1 груд. 2022 р. № 2801-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2801-20>.

Крім того, Верховна Рада України 23 лютого 2023 р. ухвалила Закон України «Про ратифікацію Угоди між Україною та Європейським Союзом про участь у програмі “Цифрова Європа” (2021–2027)»¹.

Програма «Цифрова Європа» – це програма фінансової підтримки ЄС (із бюджетом 7,5 млрд євро на 7 років), яка забезпечує фінансування проєктів за п’ятьма напрямками: 1) суперкомп’ютер; 2) штучний інтелект; 3) кібербезпека; 4) цифрові навички; 5) забезпечення широкого використання цифрових технологій в економіці та суспільстві².

Зазначена програма підтримує державні органи, неурядові організації та приватних суб’єктів, малі й середні підприємства в ЄС і за його межами. Приєднання України до програми сприятиме реалізації цифрових проєктів в Україні, посилить співпрацю з міжнародними партнерами шляхом підтримки в рамках програми проєктів, заснованих на принципах цифрового законодавства і політики ЄС.

Проте Україна так досі й не створила механізмів протидії застосуванню незаконних пристроїв несанкціонованого доступу до послуг. Не було врегульовано права й обов’язки користувачів і надавачів універсальних телекомунікаційних послуг відповідно до права ЄС. Також необхідно враховувати у вітчизняному законодавстві новітні європейські зміни щодо правового регулювання цифрових ринків, цифрових послуг і контенту.

Так, у березні 2022 р. ЄС досяг згоди стосовно Закону про цифрові ринки (DMA), що є важливою віхою, оскільки цей закон регулює діяльність великих цифрових платформ, яких називають «вартовими», аби забезпечити відкритий і справедливий європейський цифровий ринок³.

Ухвалення пакета законів щодо цифрових послуг у першому читанні Європейським Парламентом стало результатом політичної згоди, досягнутої співзаконодавцями щодо Закону про цифрові ринки 24 березня 2022 р. та Закону про цифрові послуги (DSA) 23 квітня 2022 р. Останній вже набув чинності 16 листопада 2022 р.

¹ Про ратифікацію Угоди між Україною та Європейським Союзом про участь у програмі «Цифрова Європа» (2021–2027) : Закон України від 23 лют. 2023 р. № 2926-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2926-20>.

² Експертний висновок Міністерства фінансів України до законопроєкту «Про ратифікацію Угоди між Україною та Європейським Союзом про участь у програмі “Цифрова Європа” (2021–2027)». URL: <https://www.kmu.gov.ua/bills/proekt-zakonu-pro-ratifikatsiyu-ugodi-mizh-ukrainoyu-ta-evropeyskim-soyuzom-pro-uchast-ukraini-u-programi-evropeyskogo-soyuzu-tsifrova-evropa-2021-2027>.

³ Digital Markets Act: Commission welcomes political agreement on rules to ensure fair and open digital markets. *European Commission*. 2022. URL: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_22_1978.

Закон про цифрові послуги базується на правилах Директиви про електронну комерцію та вирішує конкретні проблеми, що виникають навколо онлайн-посередників¹.

Нові правила відповідно прийнятих змін включають такі заходи та правила:

- заходи протидії незаконному контенту в Інтернеті, включаючи незаконні товари та послуги. Закон про цифрові послуги впроваджує нові механізми, які дозволяють користувачам позначати незаконний вміст контенту в Інтернеті, а платформам – співпрацювати зі спеціалізованими органами для виявлення та видалення незаконного вмісту;

- нові правила відстеження продавців на онлайн-ринках, щоб допомогти створити довіру й легше переслідувати шахраїв; нове зобов'язання онлайн-ринків випадково перевіряти за існуючими базами даних, чи відповідають продукти чи послуги на їхніх сайтах вимогам; постійні зусилля щодо підвищення відстежуваності продукції за допомогою передових технологічних рішень;

- впроваджено ефективні гарантії для користувачів, включаючи можливість оскаржити рішення платформ щодо модерації вмісту контенту на основі нової обов'язкової інформації для користувачів, коли їхній вміст видаляється або обмежується;

- запропоновано широкий перелік заходів щодо прозорості для онлайн-платформ, включаючи кращу інформацію про умови й положення, а також прозорість алгоритмів, які використовуються для рекомендації вмісту або продуктів користувачам;

- встановлено зобов'язання для дуже великих онлайн-платформ і пошукових систем запобігати зловживанню їхніми системами шляхом вжиття заходів, що ґрунтуються на оцінці ризику, включаючи нагляд за допомогою незалежного аудиту їхніх заходів з управління ризиками. Платформи повинні пом'якшувати такі ризики, як дезінформація чи маніпуляції на виборах, кібернасильство щодо жінок або заподіяння шкоди неповнолітнім в Інтернеті. Ці заходи мають бути ретельно збалансовані з обмеженнями свободи слова й підлягають незалежному аудиту;

- впроваджено заборону цільової реклами на онлайн-платформах шляхом профілювання дітей або на основі спеціальних категорій персональних даних, таких як етнічна приналежність, політичні погляди чи сексуальна орієнтація. Підвищено прозорість усієї реклами на онлайн-платформах і комерційних повідомлень впливових осіб;

- також встановлено заборону на використання так званих темних шаблонів в інтерфейсі онлайн-платформ, які стосуються оманливих трюків, які маніпулюють користувачами, змушуючи їх робити вибір, який вони не збираються робити;

¹ The Digital Services Act package. *European Commission*. 2022. URL: <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/policies/digital-services-act-package>.

– користувачі отримають нові права, зокрема право скаржитися на платформу, домагатися позасудового врегулювання, скаржитися до національного органу своєю рідною мовою або вимагати компенсації за порушення правил. Представницькі організації також зможуть захищати права користувачів за масштабні порушення законодавства;

– визначено нову структуру контролю. Комісія буде основним регулятором для дуже великих онлайн-платформ (які охоплюють 45 млн користувачів і більше), тоді як інші платформи будуть під наглядом держав-членів, де вони створені. Комісія матиме правозастосовні повноваження, подібні до тих, які вона має під час антимонопольного провадження. Між національними регуляторами та Комісією буде створено механізм співпраці в масштабах ЄС.

Таким чином, новий Закон про цифрові послуги значно вдосконалює механізми видалення незаконного контенту. Проте необхідно звернути увагу, що цей закон не визначає, що є незаконним в Інтернеті. Так, нові вимоги встановлюють загальноєвропейські правила, які охоплюють виявлення, позначення та видалення незаконного вмісту контенту, а також нову систему оцінки ризиків для дуже великих онлайн-платформ і пошукових систем щодо того, як незаконний вміст поширюється на їхніх службах. Що є незаконним контентом, визначається в інших законах на рівні ЄС або на національному рівні – наприклад, терористичний контент або матеріали сексуального насильства над дітьми чи незаконна мова ворожнечі визначається на рівні ЄС. Якщо вміст є незаконним лише в певній державі-члені, як правило, його слід видаляти лише на території, де він є незаконним¹.

Під час розробки вітчизняного правового регулювання відносин щодо надання цифрових послуг і цифрового контенту необхідно враховувати механізм введення в дію зазначеного європейського закону для вивчення досвіду та врахування прогалин і недоліків, що можна буде побачити лише після певної практики застосування Закону про цифрові послуги.

Тому звертаємо увагу на часові рамки виникнення зобов'язань у учасників цифрових ринків. Так, після набуття чинності Закону про цифрові послуги (16 листопада 2022 р.) онлайн-платформи повинні були протягом 3 місяців повідомити про кількість активних кінцевих користувачів (до 17 лютого 2023 р.) на своїх вебсайтах. На основі цієї кількості користувачів Комісія зробить оцінку щодо того, чи слід визначати платформу як дуже велику онлайн-платформу чи пошукову систему. Після такого рішення Комісії про призначення відповідна

¹ Єфремова К. В. Цифрова економіка України на шляху до членства ЄС: виклики та реалії. *Шляхи імплементації європейської політики впровадження цифрових технологій* : монографія / за ред. К. В. Єфремової. Харків : НДІ прав. забезп. інновац. розвитку НАПрН України, 2022. Розд. 1. С. 36.

організація матиме 4 місяці для виконання зобов'язань згідно із Законом про цифрові послуги, включаючи проведення та надання Комісії першої щорічної оцінки ризиків. Держави – члени ЄС повинні будуть надати повноваження своїм координаторам цифрових послуг до 17 лютого 2024 р., загальної дати початку застосування Закону про цифрові послуги.

Необхідно звернути увагу, що український законодавець у новому Законі України «Про цифровий контент та цифрові послуги»¹ від 10 серпня 2023 р. вже врахував європейські вимоги щодо відповідності цифрового контенту та/або цифрової послуги (ст. 4–6) і правові наслідки невідповідності такого контенту (ст. 12).

Отже, попри всі успіхи в наближенні правового регулювання цифрової трансформації вітчизняної економіки до законодавства ЄС, Україна має пришвидшитися з прийняттям необхідної законодавчої та регуляторної бази й імплементувати в українське законодавство директиви, що так і не були прийняті, зокрема, Рамкову директиву Європейського Парламенту і Ради 2002/21/ЄС про спільні правові рамки для електронних комунікаційних мереж та послуг від 7 березня 2002 р.², Директиву Європейського Парламенту і Ради 2010/13/ЄС від 10 березня 2010 р. про координацію певних положень, встановлених законами, нормативно-правовими або адміністративними актами в державах-членах стосовно надання аудіовізуальних медіапослуг (Директиву про аудіовізуальні медіапослуги) зі змінами, внесеними директивою Європейського Парламенту і Ради (ЄС) 2018/1808 від 14 листопада 2018 р.³, і нове законодавство ЄС щодо цифрових ринків.

Також в Україні залишився цілий ряд компонентів Єдиного цифрового ринку, що потребує вдосконалення, серед яких захист персональних даних, електронна комерція та захист прав інтелектуальної власності в Інтернеті.

Процедури саморегулювання відіграють важливу роль у правових відносинах Цифрової епохи. Одним із напрямів такого регулювання є дотримання прав інтелектуальної власності на цифрових платфор-

¹ Про цифровий контент та цифрові послуги : Закон України від 10 серп. 2023 р. № 3321-ІХ. *Голос України*. 02.09.2023. № 29. (Набрання чинності має відбутися 02.03.2024).

² Directive 2002/21/EC of the European Parliament and of the Council of 7 March 2002 on a common regulatory framework for electronic communications networks and services (Framework Directive). OJ L 108, 24.04.2002. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/ALL/?uri=CELEX%3A32002L0021>.

³ Директива Європейського Парламенту і Ради 2010/13/ЄС від 10 березня 2010 року про координацію певних положень, встановлених законами, нормативно-правовими або адміністративними актами в державах-членах стосовно надання аудіовізуальних медіапослуг (Директива про аудіовізуальні медіапослуги). URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_022-10.

мах¹. Уже в Директиві ЄС про електронну торгівлю (директива 2000/31/ЄС), опублікованій у 2000 р., згадувалась процедура сповіщення та видалення контенту на електронних платформах, що вочевидь порушує авторські права. Така новела була запозичена з американського Закону про захист авторських прав у цифрову епоху (DMCA). Кожна країна ЄС описує процедури в національному законодавстві на власний розсуд, але їх розповсюдженість і важливість є беззаперечними. У Законі України «Про авторське право і суміжні права» опис аналогічної процедури з'явився лише у 2017 р.

Порівняно з правами на винаходи та торговельні марки порушення авторського права в основному призводять до менших розмірів збитків правласників, тому в деяких країнах створюються відповідні суди й арбітражі, що розглядають такі справи², і тому саморегулювання є особливо ефективним у цьому контексті³.

У 2022 та 2023 рр. було внесено суттєві зміни в Закон України «Про авторське право і суміжні права», зокрема ці зміни також стосувались і порядку саморегулювання в мережі Інтернет (порядку припинення порушень авторського права і суміжних прав з використанням мережі Інтернет). Попередні дослідження підтвердили, що «Україна перебуває на ембріональній стадії впровадження процедур [сповіщення Інтернет-провайдерів та видалення об'єктів авторського права], але досвід інших країн, безумовно, є корисним і застосовним для боротьби з недобросовісною конкуренцією та підтримки малого та середнього бізнесу у важкі економічні часи»⁴. Зміни ж до зазначеного закону зумовлюють потребу в подальшому аналізі для підтвердження чи спростування раніше сформульованого висновку.

Стаття 52¹ Закону України попередньої редакції звужувала об'єкти до аудіовізуальних творів, музичних творів, комп'ютерних програм,

¹ Krokida Z. *Internet Service Provider Liability for Copyright and Trade Mark Infringement : Towards an EU Co-Regulatory Framework*. Bloomsbury Publishing, 2022. 360 p.

² Шматков Д. І. *Вирішення спорів щодо авторського права у Цифрову Епоху. Цифрові трансформації України 2022: виклики та реалії* : матеріали III Круглого столу (м. Харків, 30 верес. 2022 р.) / за ред. К. В. Єфремової. Харків : НДІ ПЗІР НАПрН України, 2022. С. 94. URL: https://ndipzir.org.ua/wp-content/uploads/2013/02/conf_30.09.2022.pdf.

³ Шматков Д. І. *Критичний огляд порядку припинення порушень авторського права і (або) суміжних прав з використанням мережі Інтернет в Україні. Економічна безпека: міжнародний і національний рівень* : матеріали I-ї наук.-практ. конф. (м. Харків, 27 трав. 2022 р.). Харків : НДІ ПЗІР НАПрН України, 2022. С. 187–196. URL: <https://ndipzir.org.ua/wp-content/uploads/2022/08/shmatkov.docx>.

⁴ Шматков Д. І. *Право інтелектуальної власності на цифрових платформах. Шляхи імплементації європейської політики впровадження цифрових технологій* : монографія / за ред. К. В. Єфремової. Харків : НДІ прав. забезп. інновац. розвитку НАПрН України, 2022. Розд. 3. С. 114–163.

відеограм, фонограм, передач (програм) організацій мовлення. Нова редакція таких обмежень не містить і регулювання розповсюджується на всі об'єкти авторського права, що є дійсно важливим і ефективним рішенням, прийнятим розробниками цього документа й представленим у ньому.

Чи доцільним є застосування подібних норм до законів України «Про винаходи та корисні моделі» (за практиками Китаю) та «Про охорону прав на знаки для товарів і послуг»? Учені стверджують, що ці рішення не є простими і потребують обґрунтованого підходу¹ для запобігання додатковому тягарю для постачальників інтернет-послуг². Проте є очевидним, що у випадку підтвердження ефективності процедур на різноманітних платформах української мережі наступним кроком може стати впровадження процедур повідомлення та видалення стосовно знаків для товарів і послуг, оскільки це значно менш трудомісткий процес, аніж порівняння винаходів³.

Нова редакція (як і попередня) Закону України «Про авторське право і суміжні права», окрім «власника прав інтелектуальної власності» та «порушника інтелектуальної власності», містить такі терміни, як «власник веб-сторінки», «власник веб-сайту», «постачальник послуг хостингу»:

– «власник веб-сайту – особа, яка є володільцем облікового запису та встановлює порядок і умови використання веб-сайту. За відсутності доказів іншого, власником веб-сайту вважається реєстрант відповідного доменного імені, за яким здійснюється доступ до веб-сайту, та/або отримувач послуг хостингу» (п. 15 частини першої ст. 1);

– «власник веб-сторінки – особа, яка є володільцем облікового запису, що використовується для розміщення веб-сторінки на веб-сайті, та яка управляє та/або розміщує електронну (цифрову) інформацію в межах такої веб-сторінки. Власник веб-сайту не є власником веб-сторінки, якщо власник веб-сторінки володіє обліковим записом, що дозволяє йому самостійно, незалежно від власника веб-сайту, роз-

¹ Feng S., Wan Y., Fang F. Notice and Take Down: How the Shift from Copyright Law to Chinese E-Commerce Law Poses an Unnecessary Disturbance to E-Commerce. *IIC – International Review of Intellectual Property and Competition Law*. 2019. Vol. 50, No. 9. P. 1082–1100 ; Wu X. Discussion on the Liability of Patent Indirect Infringement on the Network Trading Platform. *International Conference on Contemporary Education, Social Sciences and Humanities (ICCESSH 2019)* (May 17–19, 2019). Atlantis Press, 2019. P. 1870–1874.

² Zhang X., Zhu X. A pioneering undertaking to be optimized: legal transplantation and practice of the notice and takedown regime under China's Patent Law. *Queen Mary Journal of Intellectual Property*. 2018. Vol. 8, No. 3. P. 191–208.

³ Dong H. Balancing the Interests of Trademark Owners and E-Commerce Platforms During the Internet Age. *Wake Forest J. Bus. & Intell. Prop. L.* 2020. Vol. 22, No. 3. P. 371–398.

міщувати інформацію на веб-сторінці та управляти нею» (п. 16 частини першої ст. 1).

При цьому нова редакція Закону вже не містить раніше описаного визначення постачальника послуг хостингу. Причина виключення визначення цього терміна є неочевидною.

Як і раніше, навряд чи можна погодитися з поширеністю поділу між власниками вебсторінки та вебсайту в цифровому світі. Наприклад, у ДМСА зазначено, що після завантаження матеріалу кожен постачальник послуг хостингу стає постачальником послуг (17 U.S.C. § 512(c)(1)).

Заява про припинення порушення авторського права та/або суміжних прав відповідно до ст. 56 нової редакції Закону повинна містити:

1) відомості про заявника, необхідні для його ідентифікації: ім'я (найменування), місце проживання (перебування) або місцезнаходження, адреса електронної пошти або поштова адреса, на яку власник вебсайту або інші особи в передбачених цим Законом випадках мають направляти інформацію; для заявників – юридичних осіб – ідентифікаційні дані про реєстрацію юридичної особи в країні місцезнаходження, зокрема в торговельному, банківському, судовому або державному реєстрі, у тому числі реквізити реєстру, реєстраційний номер;

2) вид і назву об'єктів авторського права та/або об'єктів суміжних прав, іншу інформацію, що дає можливість ідентифікувати об'єкт, про порушення права на який ідеться в заяві;

3) вмотивоване твердження, зазначене у відповідній заяві, про наявність у заявника майнових прав на об'єкт авторського права або об'єкт суміжних прав чи виключних прав на використання такого об'єкта з посиланням на підстави виникнення таких прав чи виключних прав і строк чинності таких прав (підстави не вказуються, якщо заявник є первинним суб'єктом відповідних майнових прав);

4) гіперпосилання на електронну (цифрову) інформацію, розміщену або в інший спосіб використану на вебсайті, або гіперпосилання на вебсторінку, до якої здійснювалося інтерактивне надання доступу об'єкта авторського права або об'єкта суміжних прав, про порушення майнових прав на який ідеться в заяві;

5) вимогу до власника вебсайту про унеможливлення доступу до цифрового контенту на вебсайті та/або вимогу до власника вебсайту і провайдера послуг обміну контентом щодо недопущення ними (ним) подальшого розміщення на вебсайті зазначеного цифрового контенту;

6) відомості про постачальника послуг хостингу, який надає послуги та/або ресурси для розміщення відповідного вебсайту або їх час-

тин у мережі Інтернет і забезпечення доступу до них через мережу Інтернет, а саме: найменування; адреса електронної пошти або поштова адреса, на яку в передбачених цим Законом випадках власник вебсайту або інші особи мають надсилати інформацію. Власник вебсайту, який розміщує свій вебсайт або його частину в мережі Інтернет на власних ресурсах та/або самостійно забезпечує доступ до нього з використанням мережі Інтернет, який надає можливість іншим особам розміщувати цифровий контент на його вебсайті, є постачальником послуг хостингу;

7) твердження заявника, що наведена в заяві інформація є достовірною, а наявність у заявника прав, про порушення яких заявлено, перевірена адвокатом або представником у справах інтелектуальної власності (патентним повіреним), за представництвом (посередництвом) якого подається заява.

Зміст складових заяви про припинення порушення авторського права та/або суміжних прав у ст. 56 нової редакції Закону України розширено. Розробники додали у п. 2 ч. 2 «іншу інформацію, що дає можливість ідентифікувати об'єкт, про порушення права на який йдеться у заяві», що є дійсно конструктивним рішенням для ефективного здійснення процедури. Зазначено відсутність необхідності підстави виникнення виключних прав у випадку, якщо заявник є первинним суб'єктом відповідних майнових прав – це рішення також спрощує функціонування процедури і може бути оцінено як корисне і правильне. Розширено перелік місць знаходження гіперпосилання на електронну (цифрову) інформацію – тут, з одного боку, розділ приведено у відповідність з іншими розділами, а з іншого боку, як було зазначено раніше, розробники Закону самостійно ускладнили (або надто деталізували) перелік цих місцезнаходжень, тому вимушені кожного разу тепер цитувати весь зазначений перелік. Те саме стосується і розширення пп. 5 та 6 ч. 2.

У п. 7 ч. 2 ст. 56 з'явилася згадка про представника у справах інтелектуальної власності (патентного повіреного). Разом зі згадуванням адвоката (що було і в попередній редакції Закону), ці рішення нівелювали вдосконалення розділу представництва особи, що подає відповідну заяву. Так, у попередній редакції Закону було зазначено, що заявник звертається із заявою про припинення порушення виключно за представництвом (посередництвом) адвоката. У новій редакції лише заявник, який є юридичною особою, звертається із заявою про припинення порушення виключно за представництвом (посередництвом) адвоката або представника у справах інтелектуальної власності (патентного повіреного). Але з огляду на п. 7 удосконалення не виглядають корисними чи навіть придатними, адже з формулювань очевидно,

що всі особи зобов'язані звертатися до адвоката чи патентного повіреного.

Тому поряд із раніше встановленими дискусійними питаннями, що полягали у значній (порівняно з подібним законами інших країн) кількості та ускладненим формулюванням вимог¹, розділ змісту заяви тепер ще й суперечить іншому розділу ст. 56 Закону України.

Найголовнішим у вищезазначеному контексті є те, що для використання переваг саморегулювання такі процедури сповіщення та видалення мають бути швидкими та простими² – залучення адвоката або представника у справах інтелектуальної власності не спрощують процедури.

Останнім положенням, що зазнавало критики, була (порівняно з аналогічними процедурами інших країн) абстрактність наступного стандарту: заявник (посадова особа заявника) несе відповідальність за надання завідомо недостовірної інформації щодо наявності у нього майнових прав на об'єкт авторського права або об'єкт суміжних прав, про порушення яких ідеться в заяві. Це положення не було виправлено чи змінено.

Таким чином, можна стверджувати, що чинний Закон України «Про авторське право і суміжні права» вже описує на наступному більш обґрунтованому рівні процедури припинення порушень авторського права і суміжних прав із використанням мережі Інтернет. Основним досягненням нової редакції, безумовно, є розширення об'єктів, до яких застосовуються процедури. Також розробниками врегульований ряд протиріч у тексті документа. Проте багато недоліків ще не знайшли своє усунення. Якщо наведення специфічного переліку суб'єктів є системною проблемою релевантних законів на пряму і дійсно потребує часу на знаходження оптимальної формули, то зменшення бюрократичних вимог до заяви про припинення порушення, вирішення питань представництва заявників і встановлення більш чіткої відповідальності за неправдиві повідомлення могли би бути вирішені наявною редакцією.

Підсумовуючи євроінтеграційний шлях розвитку цифрової економіки України, необхідно зазначити, що створення умов розвитку Індустрії 4.0 для відновлення України буде відбуватися виключно із застосуванням цифрової трансформації. Для відновлення промислових

¹ Shmatkov D., Cabrera Zagalaz A. Notice-and-Takedown Procedures in Ukraine, Spain, China and the US. *Law and innovative society*. 2022. Vol. 1, №18. P. 22–33. DOI: [https://doi.org/10.37772/2309-9275-2022-1\(18\)-2](https://doi.org/10.37772/2309-9275-2022-1(18)-2).

² Kuczerawy A., Ausloos J. NoC online intermediaries case studies series: European Union and Google Spain. February 18, 2015. DOI: <https://doi.org/10.2139/ssrn.2567183>.

хайтек галузей необхідні інструменти координації стейкхолдерів, зацікавлених у запровадженні технологій Індустрії 4.0, можливе формування нових потенційних напрямів аутсорсингу інжинірингових і цифрових компаній на глобальному ринку. Перехід на модель цифрової економіки є пріоритетом у можливих учасників платформи Industry4Ukraine у поточній ситуації та перспективі¹.

Цифрова революція принесла багато викликів і можливостей для виробничих компаній. В умовах особливого правового періоду² створюються передумови для необхідного технічного переозброєння, що вимагає процесу вдосконалення використання інструментів цифрової економіки, зокрема щодо взаємозв'язку із циркулярними процесами з урахуванням вимог євроінтеграції.

Європейська комісія розглядає перехід від Індустрії 4.0 до Індустрії 5.0 як напрямок, який посилює значення європейської промисловості і є ключовим в економічних і суспільних змінах, вона має очолити цифровий і екологічний перехід³. Європа стикається з потрійним імперативом захисту, підготовки та трансформації у своєму прагненні до кращого розвитку після пандемії COVID-19 та до кращого просування для вирішення найбільшої проблеми, з якою коли-небудь стикалося людство, – зміни клімату та занепаду біорізноманіття. Нинішня цифрова економіка – це модель, за якою переможець отримує все, що створює технологічну монополію та гігантську нерівність багатства⁴. Бачення «Індустрії 5.0» виходить за межі традиційного погляду, сприяє зосередженню на технологічному чи економічному зростанні наявних видобувних процесів, виробництва та споживання спонукають змінити економічну модель на більш трансформаційну, погляд на зростання зосереджений на людському прогресі та добробуті, має відбутися скорочення та переведення споживання на нові форми сталого, циклічного

¹ Внукова Н. М. Вплив цифрової трансформації на розвиток механізмів Індустрії 4.0 *Цифрові трансформації України 2022: виклики та реалії* : за матеріалами III Круглого столу (м. Харків, 30 верес. 2022 р.) / за ред. К. В. Єфремової. Харків : НДІ ПЗІР НАПрН України, 2022. С. 15–20. URL: <http://repository.hneu.edu.ua/handle/123456789/28335>.

² Внукова Н. М. Зміна механізмів Індустрії 4.0 в особливий правовий період. *Господарська діяльність в особливий правовий період* : зб. наук. пр. за матеріалами Міжнар. наук.-практ. конф., 30 берез. 2022 р. / за ред. М. Петрової, С. Глібка. Велико-Тирново, Болгарія : ACCESS PRESS, 2022. URL: <https://ndipzir.org.ua/gospodarskadiyalnist-v-osoblivij-pravovij-period>.

³ Внукова Н. М. Євроінтеграційне спрямування змін у циркулярній Індустрії 4.0. *Право та інновації*. 2023. № 1 (41). С. 111–114. DOI: [https://doi.org/10.37772/2518-1718-2023-1\(41\)-16](https://doi.org/10.37772/2518-1718-2023-1(41)-16).

⁴ Industry 5.0: A Transformative Vision for Europe / European Commission Directorate-General for Research and Innovation Directorate G – Common Policy Centre, 2022. (ESIR Policy Brief ; No. 3). DOI: <https://doi.org/10.2777/17322>.

та відновлювального процесу створення економічної вартості та справедливого процвітання. У двох європейських країнах – Німеччині та Італії – вже є попит на тему Індустрії 5.0¹.

Отже, ключовими діями для створення Індустрії 5.0 в Україні має бути забезпечення того, щоб промисловість стала опорою та рушієм сталого розвитку, відбулось відродження природи та інклюзії, сформувані нові вимоги до державної політики та взаємодії між промисловістю і державою. Перетворення вже стосуються всіх сфер життя.

6.2.3. ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЕКОЛОГІЧНО ЗБАЛАНСОВАНОГО ВИКОРИСТАННЯ ПРИРОДНИХ РЕСУРСІВ У КОНТЕКСТІ ЄВРОПЕЙСЬКИХ ВИМІРІВ ВІДНОВЛЕННЯ ЕКОНОМІКИ УКРАЇНИ

Забезпечення збалансованого природокористування та збереження природних ресурсів в умовах сьогодення стало однією з провідних проблем сучасного розвитку світового суспільства, своєрідним мейнстрімом формування європейської та національних екологічних і економічних політик. Серед причин її актуалізації визнаються об'єктивні процеси скорочення запасів і погіршення якості природних ресурсів, а також зростання виробничого ресурсоспоживання з боку економічного сектору. Проблема вичерпання природних ресурсів на планеті, ймовірність настання в майбутньому певного ресурсного «голоду» все частіше спонукає світову спільноту відмовитися від соціальної філософії «суспільства споживання» та забезпечити значне скорочення необов'язкових ресурсних витрат, запровадити нові моделі економічного розвитку, які б дозволили досягти економічного зростання ресурсоощадливим способом, зберегти довкілля та надати майбутнім поколінням можливості задовольняти свої потреби не гірше сьогоднішнього рівня².

Отже, за сучасних реалій, як зазначають науковці, структурування та вирішення багатьох природоресурсних і природоохоронних проблем змістилось на глобальний рівень³. Глобалізація природокористування

¹ Внукова Н. М. Євроінтеграційне спрямування змін у циркулярній Індустрії 4.0. *Право та інновації*. 2023. №1. С. 111–114. DOI: [https://doi.org/10.37772/2518-1718-2023-1\(41\)-16](https://doi.org/10.37772/2518-1718-2023-1(41)-16).

² Dovgal O., Novikov O., Bilichenko O., Kozachenko L., Stamat V. Implementation of the Concept of Circular Economy as an Integral Component of Sustainable Development of the Region: Problems and Prospects. *Review of Economics and Finance*. 2022, Vol. 20, No. 1. P. 1051–1059.

³ Малишева Н. Р., Ковтун О. М. Природоохоронне право в контексті глобалізаційних викликів. *Часопис Київського університету права*. 2021. № 1. С. 235.

(зокрема у сфері міжнародної торгівлі паливно-енергетичними ресурсами, деревиною, мінералами, сільськогосподарською продукцією тощо) стала одним із значимих і очевидних фактів у сфері сучасних міжнародних економічних відносин, а також важливим чинником розвитку світового господарства. Водночас глобальні перетворення в умовах об'єктивної реальності не можуть успішно й безпечно для довкілля відбуватись, якщо не буде чітко сформульовано концепцію і вироблено стратегію змін у світовій і національній економічній політиці природокористування¹. На думку фахівців, суперечності, наявні в умовах пришвидшеної глобалізації світової економічної системи й водночас деградації довкілля і виснаження природних ресурсів, можна подолати за умови формування та запровадження принципово нової політики збалансованого природокористування, яка б відповідала еколого-економічним критеріям і була спрямованою на забезпечення довготривалого сталого розвитку. Існуюча система природокористування має бути переглянута і ґрунтуватися на принципах сталості й компромісу між економічними, екологічними та соціальними потребами суспільства².

Тому не випадково науково обґрунтоване узгодження екологічних, економічних і соціальних інтересів на основі поєднання міждисциплінарних знань екологічних, соціальних, природничих і технічних наук та прогнозування стану довкілля визнано в національному екологічному законодавстві одним із провідних принципів охорони навколишнього природного середовища³. Крім того, питання встановлення екологічного балансу у сфері природокористування, а також досягнення гармонійної взаємодії економічних, екологічних і соціальних чинників стали провідними ідеями формування концепції сталого розвитку й неодноразово включалися до порядку денного численних міжнародних екологічних зустрічей, самітів, конференцій. Суть і основні цілі зазначеної концепції було сформульовано в низці міжнародних документів і програм, розроблених під егідою ООН, міжнародних угодах, директивах Європейського Союзу, більшість з яких підтримала й Україна.

¹ Туниця Т. Ю. Економічна політика збалансованого природокористування в контексті глобалізаційних процесів. *Науковий вісник. Збірник науково-технічних праць Національного лісотехнічного університету України*. 2007. Вип. 17.7. С. 182.

² Дейнега М. А. Концепція сталого розвитку як основа формування природоресурсних правовідносин. *Актуальні проблеми соціального права. Еволюція правового регулювання аграрних, земельних та екологічних відносин* : матеріали міжнар. наук.-практ. конф. (м. Львів, 18 листоп. 2016 р.) / за заг. ред. П. Д. Пилипенка. Львів, 2016. С. 172.

³ Про охорону навколишнього природного середовища : Закон України від 25.06.1991 № 1264-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1264-12> (дата звернення: 05.04.2023).

На національному рівні в рамках формування основних засад і напрямів реалізації державної екологічної політики в різні періоди неодноразово оцінювались і аналізувались причини екологічних проблем в Україні, викликів і загроз в екологічній сфері, що затримують, а іноді зовсім унеможлиблюють досягнення сталого розвитку нашого суспільства. Серед таких, зокрема, виділялись: структурні деформації народного господарства, за яких перевага надавалася розвитку в Україні сировинно-видобувних, найбільш екологічно небезпечних галузей промисловості; висока питома вага ресурсомістких і енергоємних технологій¹; здійснення тривалого економічного розвитку країни шляхом незбалансованої та нераціональної експлуатації природних ресурсів, втрати елементів біологічного різноманіття; незбалансованого використання природно-ресурсного потенціалу країни²; недостатній рівень адаптаційних можливостей галузей економіки, систем життєзабезпечення до негативних процесів зміни клімату, неналежний стан системи державного моніторингу навколишнього природного середовища тощо³.

У сучасній економічній літературі, крім того, визнають як одну з найактуальніших проблем нинішнього розвитку національного господарства України диспропорцію між багатим природно-ресурсним потенціалом (потужною мінерально-сировинною базою, наявністю родючих земель, високоцінних водних, лісових та інших екосистемних ресурсів) і низьким рівнем загального добробуту в державі. Результатом такого дисбалансу, як зазначають науковці, є те, що протягом тридцятирічного періоду державотворення і становлення національної економіки нашої країни вона так і не пододала бідність, не стала державою загального добробуту⁴.

Тому цілком логічно, що серед основних напрямів реалізації та завдань державної екологічної політики на майбутнє десятиліття наголошується на необхідності запровадження екосистемного підходу до всіх

¹ Про Основні напрями державної політики України у галузі охорони довкілля, використання природних ресурсів та забезпечення екологічної безпеки : постанова Верхов. Ради України від 05.03.1998 №188/98-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/188/98-вр> (дата звернення: 05.04.2023).

² Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2030 року : Закон України від 28.02.2019 №2697-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2697-19> (дата звернення: 05.04.2023).

³ Про рішення Ради Національної безпеки і оборони України від 23 березня 2021 року «Про виклики і загрози національній безпеці України в екологічній сфері та першочергові заходи щодо їх нейтралізації» : Указ Президента України від 23.03.2021 №111/2021. URL: <https://www.president.gov.ua/documents/1112021-37505> (дата звернення: 05.04.2023).

⁴ Природно-ресурсний потенціал України: забезпечення добробуту та екологічної безпеки населення : монографія / за заг. ред. М. А. Хвесика. Київ : ДУ ІЕПСР НАН України, 2021. С. 9.

напрямів соціально-економічного розвитку України, впровадженні й подальшому розвитку системи збалансованого природокористування та збереження і відновлення природних екосистем. До найближчих стратегічних цілей, зокрема, віднесено формування в суспільстві екологічних цінностей і засад сталого споживання та виробництва, забезпечення збалансованого розвитку природно-ресурсного потенціалу України¹. Втім для досягнення вказаної комплексної мети потрібно докласти чимало організаційно-політичних, технологічних, економічних і фінансових зусиль, реалізація яких може бути зумовлена певними об'єктивними й суб'єктивними чинниками.

В умовах сьогодення Україна постала перед рядом серйозних викликів. Передусім важливим пріоритетом для соціально-економічного й політичного розвитку нашої держави є прагнення України бути членом Європейського Союзу, яке формувалося протягом кількох десятиків років і останнім часом стало основним мотивом демократичних змін та рушійною силою низки ключових реформ, заснованих на європейських цінностях, у різних сферах суспільного буття. Відповідно до Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їх державами-членами, з іншої сторони, від 27 червня 2014 р., ратифікованої Україною згідно із законом від 16 вересня 2014 р. № 1678-VII, наша держава взяла на себе низку зобов'язань, зокрема й в екологічній сфері, які потрібно виконувати². Приєднавшись до інших міжнародних екологічних угод, Україна має ряд додаткових міжнародних довіклієвих зобов'язань – кліматичних, енергетичних, мінерально-ресурсних тощо, а також зобов'язань у сфері забезпечення доступу до правосуддя з екологічних питань та до екологічної інформації. А отримання в червні 2022 р. статусу кандидата на членство в ЄС збільшило зону відповідальності нашої держави у сфері подолання корупції, подальшого реформування судової системи, здійснення важливих реформ, пов'язаних із реалізацією верховенства права, що, як вбачається, прискорить впровадження, зокрема, і євроінтеграційних екологічних перетворень. У свою чергу таке прискорення процесів глобалізації та інтеграції вимагає від нашої країни осучаснення та забезпечення дієвості механізму правового регулювання соціально-економічних і екологічних, зокрема природоресурсних, відносин.

¹ Про затвердження Національного плану дій з охорони навколишнього природного середовища на період до 2025 року : роз'ясн. Каб. Міністрів України від 21.04.2021 № 443-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/443-2021-p> (дата звернення: 05.04.2023).

² Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їх державами-членами, з іншої сторони, від 27.06.2014. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_011 (дата звернення: 03.04.2023).

Водночас сьогодні Україна потерпає від віроломної збройної агресії рф, яка вже призвела до безпрецедентної масштабної гуманітарної кризи, зумовила виникнення нових і загострення існуючих екологічних загроз та ризиків для життя і здоров'я людей, цілісності й сталості екосистем, безпековості довкілля, а також до забруднення атмосферного повітря, земельних, водних та інших природних ресурсів, знищення унікальних природних об'єктів і комплексів. І ця тенденція до погіршення може спостерігатися ще протягом тривалого часу за всіма показниками й у всіх елементах екосистеми, оскільки вже порушено екологічні зв'язки, а відповідні «ланцюгові реакції» не змусять себе довго чекати. На офіційному сайті Міністерства захисту довкілля та природних ресурсів України «ЕкоЗагроза» станом на березень 2023 р. зафіксовано 2 352 звернень щодо злочинів проти довкілля України, а мінімальні збитки, підраховані системою, становлять 441 млрд грн. Крім того, орієнтовні розрахунки збитків довкіллю внаслідок збройної агресії рф, нараховані Державною екологічною інспекцією відповідно до затверджених методик, складають уже 1 914 млрд грн¹. Отже, довкілля, як і економіка країни, потребуватиме значних зусиль для повоєнного відновлення та стабілізації.

Вищезазначені обставини суттєво впливають на окреслення та формування принципів підходів до сталого соціально-економічного розвитку України, швидкість і ефективність виконання програмних цілей у досягненні екологічно збалансованого природокористування, виконання нашою державою кліматичних, еколого-ресурсних та інших міжнародних зобов'язань. З огляду на наведене маємо констатувати, що відсьогодні та в повоєнному майбутньому євроінтеграційні зміни, відбудова й модернізація національної економіки на основі еколого-збалансованого використання природних ресурсів, відновлення і захист довкілля України мають стати основними візіями державної екологічної політики як паралельні й одночасні процеси².

Враховуючи викладене, метою і завданнями цього дослідження є: аналіз поняття, сутності й інших теоретичних аспектів забезпечення екологічно збалансованого використання природних ресурсів; висвітлення можливостей його реалізації в контексті євроінтеграційних процесів та відповідних міжнародних екологічних і економічних

¹ ЕкоЗагроза : Офіційний ресурс Міністерства захисту довкілля та природних ресурсів України. URL: <https://ecozagroza.gov.ua> (дата звернення: 31.03.2023).

² Гетьман А. П. Відновлення України як ключовий напрям сучасної національної екологічної політики. *Продовольча та екологічна безпека у воєнний і післявоєнний часи: правові виклики для країни та світу* : тези доп. учасників Міжнар. наук.-практ. онлайн/офлайн конф. (м. Київ, 16 верес. 2022 р.). Київ : ФОП Ямчинський О. В., 2022. С. 12. URL: https://nubip.edu.ua/sites/default/files/u348/zbirka_1.pdf (дата звернення: 31.03.2023).

зобов'язань України; визначення основних засад упровадження системи збалансованого природокористування в планах і перспективах післявоєнного відновлення України та подальшого «зеленого» економічного зростання. Для вирішення поставлених завдань передбачається застосування загальнонаукових методів дослідження, зокрема, структурно-функціонального (визначення мети, структури та змісту збалансованого природокористування); системного (аналіз збалансованого природокористування як одного з принципів сталого розвитку, цілісної системи правових заходів і механізмів, спрямованих на досягнення екологічної рівноваги); емпіричного та методів аналізу й синтезу (вивчення наукових напрацювань, думок, стверджень, документів і статистичних даних, формування аналітичних висновків тощо).

Відзначимо, що в програмних стратегічних документах екологічно спрямування, прийнятих за роки незалежності України, незважаючи на неодноразове визнання необхідності впровадження системи збалансованого природокористування, відсутнє правове поняття та законодавче визначення цієї категорії. Як єдиний виняток можна назвати формулювання поняття сталого соціально-економічного розвитку країни, закріплене в Законі України «Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2020 року», який хоч і втратив чинність, але містить деякі положення, корисні для нашого дослідження¹. Відповідно до нього сталий соціально-економічний розвиток означає таке функціонування господарського комплексу країни, коли одночасно задовольняються зростаючі матеріальні й духовні потреби населення, забезпечується раціональне й екологічно безпечне господарювання і високоефективне збалансоване використання природних ресурсів, створюються сприятливі умови для здоров'я людини, збереження і відтворення навколишнього природного середовища та природно-ресурсного потенціалу суспільного виробництва. Примітно, що в Стратегії державної екологічної політики України на період до 2030 року як у програмному документі, який мав би вдосконалити, що логічно, попередні нормативні положення, взагалі створено термінологічний «каламбур» у вигляді формулювання однієї з основних засад як «сприяння збалансованому (сталому) розвитку шляхом досягнення збалансованості складових розвитку (економічної, екологічної, соціальної), орієнтування на пріоритети збалансованого (сталого) розвитку»².

¹ Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2020 року : Закон України від 21.12.2010 № 2818-VI. URL: <https://ips.ligazakon.net/document/T102818?an=527> (дата звернення: 07.04.2023). (Втратив чинність згідно із Законом України від 28.02.2019 № 2697-VIII).

² Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2030 року : Закон України від 28.02.2019 № 2697-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2697-19> (дата звернення: 05.04.2023).

На наш погляд, у сучасних умовах необхідне формування на законодавчому рівні чіткої, виваженої і науково обґрунтованої концепції збалансованого природокористування, визначення основних напрямів її реалізації за сучасних умов. Вбачається, що ефективному вирішенню окреслених вище завдань сприятиме перш за все визначення термінологічного апарату в цій царині, а саме поняття екологічно збалансованого природокористування, його співвідношення з уже ustalеними категоріями «раціональне природокористування», «ефективне використання природних ресурсів» тощо. Як справедливо стверджує В. А. Зуєв, формування наукових понять є необхідним етапом для створення єдиного сприйняття і розуміння досліджуваних проблем, підґрунтям для наукових дискусій, що фактично запроваджує єдину систему координат наукового пізнання¹. Погоджуючись із думкою вченого, у контексті предмета нашого дослідження звернімося для аналізу цього питання до доктринальних положень і концептуальних напрацювань фахівців різних сфер науки.

Висвітленню зазначених питань тією чи іншою мірою були присвячені чимало наукових праць у галузі екологічного права, які пов'язані як із вивченням доктринальних проблем охорони навколишнього природного середовища, екологічної безпеки, так і з безпосереднім аналізом основних засад права природокористування. У цій царині слід відмітити роботи В. Л. Мунтяна, Б. Г. Розовського, І. І. Каракаша, В. І. Андрейцева, В. М. Єрмоленка, М. В. Красної, Г. І. Балюк, М. Я. Ващишин, Г. В. Анісімової, А. С. Євстігнєєва, М. А. Дейнеги, О. О. Сурілової, Є. П. Суєтнова, М. К. Черкашиної, О. Г. Котеньова, Н. І. Нестерової та ін. Економічні, філософські аспекти сталого розвитку, збалансованого природокористування та використання природно-ресурсного потенціалу вивчали й представники економічної, соціальної, географічної та інших природничих наук, зокрема В. М. Трегобчук, Б. М. Данилишин, Г. Д. Гуцуляк, О. О. Веклич, Т. Ю. Туниця, І. В. Мартинюк, Л. Л. Тарангул, М. М. Приходько та ін.

Проаналізувавши напрацювання вчених у дослідженні зазначених питань, можна констатувати наступне. В еколого-правовій та економічній науці немає єдиного чітко встановленого, прийнятого розуміння та визначення еколого-економічного балансу природокористування або збалансованого використання природних ресурсів. Натомість у літературі перетинаються поняття «раціональне природокористування», «екологічно збалансоване природокористування», «стале природокористування», «ефективне природокористування» тощо. Причому одні автори ототожнюють їх або застосовують як синоніми, інші ж розмір-

¹ Зуєв В. А. Теоретико-методологічні аспекти формування термінологічного апарату у сфері поводження з відходами. *Вісник Академії митної служби України. Серія «Право»*. 2014. № 2 (13). С. 89.

ковують над їх відмінностями та співвідношенням між собою і суміжними категоріями.

В енциклопедичній літературі сам термін «природокористування» означає використання природних ресурсів, яке складається із сукупності всіх форм експлуатації природно-ресурсного потенціалу й засобів його збереження та включає: видобування і переробку природних ресурсів, їх відновлення або відтворення, використання та охорону природних умов життєвого середовища, відновлення і раціональні зміни екологічного балансу природних систем, що виконують функції збереження природно-ресурсного потенціалу розвитку суспільства¹.

Природокористування є об'єктивним процесом, що відбувається в процесі взаємодії суспільства й природи та відбиває освоєння, використання (експлуатацію), відтворення природних ресурсів, а також вплив на довкілля в процесі господарської та іншої діяльності людини, перетворення та охорону навколишнього природного середовища в інтересах суспільства.

Базуючись на понятті «балансу», що означає рівновагу, врівноважування, співвідношення між взаємозв'язаними частинами, сторонами чого-небудь, між тим, що надходить і що витрачається², представники науки економіки природокористування, природничих та інших наук визначають сутність «збалансованого ресурсокористування» або «збалансованого використання природних ресурсів» зокрема, як:

– рівноважне співвідношення між використанням відновлюваних ресурсів та інтенсивністю їх відновлення, а також ощадливе використання невідновлюваних ресурсів³;

– високоефективне екологічно обґрунтоване господарювання, що не призводить до різких змін природно-ресурсного потенціалу, підтримує або підвищує продуктивність і привабливість природних систем⁴;

– діяльність, спрямована на економне використання природних ресурсів, ефективний режим їх відтворення, запобігання або послаблення можливих негативних наслідків (екологічних ризиків); збалансована взаємодія суспільства і природи, що забезпечує досягнення компромісу між потребами суспільства і здатністю природи задовольнити їх без суттєвої шкоди для свого нормального функціонування⁵;

¹ Екологічна енциклопедія : у 3 т. / редкол.: А. В. Толстоухов (голов. ред.) та ін. Т. 3. Київ, 2008. 472 с.

² Словник української мови : в 11 т. Т. 1. Київ : Наук. думка, 1970. С. 95.

³ Приходько М. М., Приходько М. М. (старший), Приходько Н. Ф., Косило Л. С. Збалансоване ресурсокористування: теоретичний аспект. *Науково-технічний журнал*. 2012. №2 (6). С. 93.

⁴ Мусієнко М. М., Серебряков В. В., Брайон О. В. Екологія : тлумач. слов. Київ : Либідь, 2004. 376 с.

⁵ Гавриленко О. П. Геоекоекологічне обґрунтування проектів природокористування : підручник. Вид. 2-ге, виправ. та допов. Київ : Ніка-Центр, 2007. 432 с.

– певна квота природних і штучно створених ресурсів, використання яких у межах конкретної території (ландшафтів) не призводить до погіршення усталеної екологічної ситуації і накопичення надмірної кількості відходів¹;

– таке використання природних ресурсів, яке передбачає непорушення балансу між їх використанням та можливостями природного самовідновлення ресурсів з метою забезпечення ними наступних поколінь²;

– процес контрольованого безперервного використання природних ресурсів, за якого максимальний економічний ефект досягається при збереженні екологічного балансу та екологічного потенціалу в природних і антропогенних геосистемах; зменшується імовірність виникнення і розвитку екологічних ризиків; забезпечуються безпечні умови функціонування геосистем і умови життєдіяльності людей³.

В «Енциклопедії Сучасної України» поняття «раціональне» та «збалансоване природокористування» вживаються як тотожні й означають діяльність, яка забезпечує економну експлуатацію природних ресурсів і ефективні їх охорону й відтворення з урахуванням розвитку різних сфер господарювання і збереження оптимальних умов життя людей; високоефективне господарювання, що не призводить до різких порушень природно-ресурсного потенціалу й до глибоких змін довкілля, які б могли завдавати шкоди здоров'ю людини⁴.

В еколого-правовій літературі також існує багатоваріантність поглядів на формулювання дефініції збалансованого природокористування та його співвідношення із суміжними поняттями раціонального й ефективного природокористування. Перш за все збалансоване використання природних ресурсів розглядається науковцями як сутнісний принцип сталого розвитку; як принцип права природокористування, який є осучасненою версією концепту раціонального використання природних ресурсів, або такий, що включає в себе чи реалізується через раціональне й ефективне природокористування.

Так, Н. Малишева, формулюючи поняття раціонального природокористування, зазначає, що доктринальні підходи до змісту й обсягу

¹ Коржик В. Ресурсно-екологічна безпека як функція історико-географічного процесу (на прикладі Буковини). *Наукові записки Тернопільського національного педагогічного університету. Серія: Географія*. 2010. № 1 (27). С. 200.

² Радловська К. О. Із історії досліджень проблеми збалансованого ресурсокористування для побудови районних ГІС. *Екологічна безпека та збалансоване ресурсокористування*. 2012. № 1 (5). С. 57.

³ Приходько М. М. Конструктивно-географічні засади збалансованого ресурсокористування як фактора екологічної безпеки геосистем. *Науковий вісник Чернівецького університету*. 2011. Вип. 553–554 : Географія. С. 89.

⁴ Енциклопедія Сучасної України. Т. 10 : З–Зор / голов. редкол.: І. М. Дзюба, А. І. Жуковський, М. Г. Железняк та ін. ; НАН України ; НТШ. Київ : Ін-т енцикл. дослідж. НАН України, 2010. 712 с.

відповідної категорії варіюють у хронологічному контексті, зазначаючи розвитку залежно від рівня усвідомлення проблеми, головних цільових установ природокористування, що домінували в різні періоди¹. Наприклад, до середини ХХ століття раціональне природокористування пов'язувалося переважно з економічною функцією природних ресурсів, домінував споживацький підхід до природних багатств, тому єдиною умовою «раціональності» природокористування на той час визнавалась ощадливість і невиснажливість природних ресурсів. З розвитком природоресурсного та природоохоронного законодавства змінювався і концепт раціонального природокористування, запорукою реалізації якого вже вважалося поєднання економічних і екологічних чинників. Разом із збереженням та відтворенням природних ресурсів це становило в сукупності поняття «охорона природи». В останні десятиліття обрання курсу країни на сталий розвиток дало поштовх подальшому впровадженню збалансованості економічних і екологічних чинників природокористування в правотворчу й правозастосовну практику.

На розвиток поняття від «раціонального» до «сталого» природокористування на тлі глобалізації екологічних проблем вказує і Н. Р. Кобецька, доводячи діалектичний зв'язок між екологічними наслідками антропогенної діяльності, що вийшли на світовий рівень, і зміною генезисної парадигми шляхом формування нової концепції сталого розвитку². Стале природокористування, на думку вченої, є важливою складовою такого розвитку й виражається через урахування соціальних, економічних і екологічних чинників у розподілі та використанні природних ресурсів. При цьому засади сталого природокористування пропонується закріпити для кожного інституту природоресурсного права окремо в силу суттєвої диференціації правового регулювання залежно від виду природоресурсних відносин³.

Натомість О. Г. Котеньов, досліджуючи принцип збалансованості економічних та екологічних чинників у процесі природокористування, вказує на те, що одним із проявів такої збалансованості є запровадження

¹ Малишева Н. Р. Раціональне природокористування. *Велика українська юридична енциклопедія* : у 20 т. / Нац. акад. прав. наук України, Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, Нац. юрид. ун-т ім. Ярослава Мудрого. Харків : Право, 2016– . Т. 14 : Екологічне право. 2018. С. 659.

² Kobetska N. The legal mechanism for ensuring sustainable natural resource management in Ukraine. *Realization of Sustainable Development Principle in Environmental Legal Relations: Legislation and Law Enforcement Practice in Ukraine* : monograph / Eds.: N. Kobetska, Z. Yaremak, L. Danyliuk. Ivano-Frankivsk : Vasyl Stefanyk Precarpathian National University, 2022. P. 91. URL: <http://hdl.handle.net/123456789/15427>.

³ Кобецька Н. Р. Дозвільне і договірне регулювання використання природних ресурсів в Україні : монографія. Івано-Франківськ : Прикарпат. нац. ун-т ім. Василя Стефаника, 2016. С. 21.

раціонального природокористування. При цьому категорія «раціональність» є оціночною або навіть філософською. У свою чергу збалансоване природокористування, на думку автора, слугує пріоритетною передумовою стійкого функціонування природних систем з підтримання динамічної рівноваги в природному середовищі й розглядається одночасно як принцип і як мета правового регулювання природокористування¹.

М. А. Дейнега у своєму дисертаційному дослідженні, присвяченому вивченню предмета й системи природоресурсного права, зазначає, що в процесі формування системи використання природних ресурсів необхідно забезпечити її стратегічну орієнтацію на принципи сталого (збалансованого) розвитку: раціонального й комплексного використання природних ресурсів, екосистемного і ландшафтного підходів у природокористуванні, екологічно збалансованого використання та відтворення природних ресурсів, які визначено основоположними засадами гарантування досягнення трьох цілей концепції сталого розвитку – сталого використання, справедливого і рівного розподілу всіх благ від використання природних ресурсів та їх збереження². Таким чином, авторка оцінює раціональне, комплексне й екологічно збалансоване природокористування як рівнозначні й одночасні процеси у складі концепції сталого розвитку.

Близькою до вищенаведеної є думка А. К. Соколової та М. К. Черкашиної, які акцентують увагу на основній ідеї збалансованого природокористування – такому споживанні природних ресурсів, яке враховує можливості природи не тільки відновлювати якість навколишнього середовища, а й поновлювати ресурсні складові³. При цьому, як вважають науковці, невідновлювані природні ресурси поступово повинні заміщуватися іншими в рамках досягнень новітніх технологій і переходу на нові джерела енергії, включаючи нетрадиційні. А збалансованість між діяльністю людства й потребою збереження природних систем можливо досягти лише за умови прагнення до мінімізації втручання в природне середовище, раціонального використання всіх природних ресурсів і відшкодування завданої їм шкоди.

¹ Котеньов О. Г. Принципи права природокористування : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.06. Харків, 2016. С. 73.

² Дейнега М. А. Предмет і система природоресурсного права : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.06. Київ, 2020. С.2.

³ Соколова А. К., Черкашина М. К. Стале природокористування в Україні: правове забезпечення. *Актуальні питання стратегії державної екологічної політики України на період до 2030 року* : матеріали «круглого столу» (Харків, 21 трав. 2021 р.) / за заг. ред. А. П. Гетьмана, М. В. Шульги ; М-во освіти і науки ; Нац. акад. прав. наук України ; Нац. юрид. ун-т ім. Ярослава Мудрого, Каф. екол. права, Каф. зем. права. Харків : Право, 2021. С. 130.

На думку О. О. Сурілової, принцип збалансованості природокористування, будучи втіленням ідей сталого розвитку, покликаний забезпечити такий розвиток суспільства, за якого існуючі покоління забезпечують свої потреби за умови збереження таких можливостей наступним¹. У законодавстві цей принцип, на думку вченої, реалізується, зокрема, шляхом запровадження економіко-правового механізму природокористування, у тому числі економічно обґрунтованих обмежень у використанні природних ресурсів (лімітування, нормування), платності спеціального природокористування, стимулювання ресурсозбереження (встановлення податкових та інших пільг) або механізмів матеріальної відповідальності в разі заподіяння шкоди довікілью в процесі господарської діяльності тощо. Таким чином, як вважає О. О. Сурілова, під час реалізації принципу збалансованості природокористування формується екологічна парадигма економіки. Тут право виконує роль провідника економічних інструментів і регулятора цього балансу.

А. С. Євстігнєєв, аналізуючи такі правові явища, як екологічна безпека та спеціальне природокористування, доходить висновку, що вони являють собою форми вияву відповідно екологічної та економічної складових сталого розвитку. При цьому зміст суспільного екологічного інтересу формує відсутність порушень екологічної безпеки та забезпечення кількісно-якісних показників довкілля в межах, за яких вони є безпечними для життя і здоров'я людини. А юридична можливість здійснювати природокористування з метою досягнення певної господарської вигоди є економічним інтересом приватної особи-користувача. Вчений ототожнює забезпечення екологічної безпеки природокористування шляхом обмеження права використання природних ресурсів певними кількісно-якісними показниками із забезпеченням балансу вищевказаних складових сталого розвитку².

Аналізуючи вищевказані й інші існуючі наукові позиції, можна дійти висновку, що забезпечення збалансованості природокористування являє собою систему науково обґрунтованих, взаємопов'язаних і взаємозумовлених правових, організаційних, економічних та інших заходів, спрямованих на подолання дисбалансів (суперечностей) між економічними (господарськими) та екологічними інтересами суспільства в процесі використання природних ресурсів; досягнення еконо-

¹ Сурілова О. О. Економіко-правовий механізм сталого розвитку бурштиноносних регіонів України. *Наукові праці Національного університету «Одеська юридична академія»*. 2019. Т. 23. С. 149.

² Євстігнєєв А. С. Сутність правового забезпечення балансу екологічної та економічної складових сталого розвитку у сфері спеціального природокористування в Україні. *Часопис Київського університету права*. 2012. №3. С. 294.

мічного зростання і забезпечення матеріальних потреб населення найменш ресурсовитратними способами з перспективою збереження та відтворення природних ресурсів, у тому числі й для майбутніх поколінь. Ця система включає як модернізацію самої економіки шляхом запровадження ресурсо- та енергозберігаючих технологій, декарбонізації виробництва («зелена» економіка), так і оптимальний (територіальний та кількісний), врівноважений розподіл навантаження на природні ресурси й на довкілля в цілому під час здійснення господарської діяльності. Причому раціональність, ефективність і комплексність, на наш погляд, є складовими чинниками системи збалансованого використання природних ресурсів.

На нашу думку, баланс у даній сфері має багатовекторний (багато-рівневий) характер і означає: а) врівноваження інтересів у системі «економіка – екологія – суспільство» шляхом подолання протидії між економічним розвитком, соціальними потребами й збереженням довкілля та його природних ресурсів; б) організаційно-правове забезпечення оптимального задоволення публічних і приватних екологічних інтересів у процесі природокористування з використанням різноманітних засобів впливу (заборон, обмежень, обтяжень, зобов'язань, економічних стимулів тощо); в) оптимізацію розподілу природно-ресурсного потенціалу в просторово-кількісному вимірі (наприклад, зниження розораності сільськогосподарських земель або збільшення питомої ваги луків, сіножатей, пасовищ, земель природно-заповідного фонду тощо); г) оптимальне, науково обґрунтоване кількісне й видове співвідношення між використанням (споживанням) природних ресурсів і перспективами їх відтворення (відновлення); г) рівність можливостей теперішнього і майбутніх поколінь задовольняти свої потреби в якісних природних ресурсах.

Система збалансованого природокористування базується на певних принципах. Серед них науковці виділяють, зокрема, такі: а) принцип екосистемного підходу до правового регулювання використання природних ресурсів¹; б) урахування зональності природних умов і ресурсів; в) інтегрованого управління природними ресурсами; г) різноманітності природних ресурсів²; г) комплексності природокористування³; д) еко-

¹ Суєтнов Є. П. Правові засади впровадження екосистемного підходу в державну екологічну політику України. *Проблеми законності*. 2021. Вип. 152. С. 46–68. DOI: <https://doi.org/10.21564/2414-990X.152.224701>.

² Приходько М. М., Приходько М. М. (старший), Приходько Н. Ф., Косило Л. С. Збалансоване ресурсокористування: теоретичний аспект. *Науково-технічний журнал*. 2012. № 2 (6). С. 94.

³ Миклуш Т. С. Еколого-економічні засади розвитку комплексного природокористування у Карпатському регіоні : дис. ... канд. екон.наук : 08.00.06. Київ, 2020. 246 с.

центричного підходу до правового регулювання екологічних відносин¹ та ін.

Не менш важливим елементом системи збалансованого природокористування є визначення і вибір інструментів або механізмів її реалізації. Вбачається, що для досягнення балансу екологічних і економічних чинників природокористування таким може бути встановлення екологічних обмежень у сфері господарського використання природних ресурсів, спрямованих на забезпечення екологічної безпеки та ресурсозбереження тощо. Так, досягнення балансу екологічних і економічних інтересів у процесі природокористування, на думку А. С. Євстігнєєва, можливе за допомогою наступних правових механізмів: 1) визначення та нормативного закріплення чітких кількісно-якісних показників діяльності щодо спеціального природокористування, а також порядку визначення таких показників у кожному випадку надання природного ресурсу у спеціальне користування; 2) запровадження нормативних механізмів стимулювання раціонального (екологічно безпечного) природокористування на загальнодержавному й місцевому рівнях із метою зменшення екологічних ризиків такої діяльності; 3) обов'язкового передбачення чітких і однозначних екологічних вимог на рівні нормативних актів, якими встановлені процедури надання дозвільних документів на здійснення спеціального природокористування; 4) запровадження повноцінних правових засад моніторингу й дослідження можливих впливів спеціального природокористування на екосистеми в місцях їх здійснення; 5) проведення уповноваженими державними органами оцінки безпечності використання природних ресурсів в окремих регіонах з урахуванням місцевих особливостей; 6) проведення обов'язкової попередньої оцінки можливості забезпечення балансу в кожному конкретному випадку надання документа дозвільного характеру із закріпленням за результатами такої оцінки статусу обов'язкових для прийняття рішення про надання / відмову в наданні відповідного документа. При цьому важливо, що основний акцент при перевірці можливості забезпечення балансу екологічних і економічних інтересів має бути зроблена на комплексній оцінці можливих негативних проявів конкретного виду природокористування з урахуванням стану забруднення відповідного природного об'єкта (ресурсу)².

Отже, публічно-правові обмеження у сфері використання природних ресурсів (обов'язки, заборони, вказівки, примус тощо), які закріплено

¹ Сурілова О. О. Міжнародно-правові принципи та принципи міжнародного екологічного права: екоцентричний та антропоцентричний підходи до їх розуміння. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2021. № 3. С. 387. DOI: <https://doi.org/10.32782/2524-0374/2021-3/97>.

² Євстігнєєв А. С. Сутність правового забезпечення балансу екологічної та економічної складових сталого розвитку у сфері спеціального природокористування в Україні. *Часопис Київського університету права*. 2012. № 3. С. 295.

в екологічному законодавстві, та пов'язані із цим встановлені межі правомочностей власників природних ресурсів і природокористувачів є важливим інструментом забезпечення системи збалансованого природокористування. Як зазначає Г. В. Мороз, у такий спосіб законодавець захищає загальний суспільний інтерес, використовуючи публічно-правовий режим у регулюванні відповідних відносин¹.

У контексті визначення збалансованості використання природних ресурсів, як зазначається в науковій літературі, вагомим є також дотримання нормативного балансу між наявною кількістю природних ресурсів (природно-ресурсним потенціалом) і допустимою для використання їх кількістю, яка визначається екологічним потенціалом природних систем, їх здатністю до самовідновлення. Це має бути прояв так званого нормативного підходу, коли у виробничій діяльності суб'єктів господарювання застосовуються екологічно, біологічно, економічно й технічно обґрунтовані нормативи використання природних ресурсів².

Ще нещодавно в програмних державно-політичних документах констатувалось, що для успішного розв'язання проблем забезпечення збалансованого природокористування Україна гіпотетично має достатньо передумов і стратегічних переваг: це й сприятливе географічне положення, багатий природно-ресурсний та експортний потенціал, вагомий людський капітал, інвестиційна привабливість, що загалом може стати основою для стрімкого економічного зростання держави³. Утім, як уже зазначалось, курс на євроінтеграцію, відповідні зобов'язання України з одного боку й жорстока руйнівна агресія РФ проти нашої країни з іншого створили для держави як серйозні виклики, так і нові шанси щодо відновлення та модернізації національної економіки, яка б враховувала як сучасні глобальні тренди, так і зазначені внутрішні потенційні можливості. Враховуючи реалії сьогодення, маємо констатувати, що стратегічні вектори національної екологічної політики потребують коригування в бік оптимізації поставлених завдань з огляду на статус України як кандидата на членство в ЄС та необхідність ужиття заходів щодо повоєнного відновлення природно-ресурсного й економічного потенціалу нашої держави.

Сьогодні національне екологічне законодавство отримало унікальну можливість, ґрунтуючись, зокрема, на Угоді про асоціацію між

¹ Мороз Г. В. Взаємодія публічних і приватних інтересів в екологічному праві України : монографія. Івано-Франківськ : Прикарпат. нац. ун-т ім. Василя Стефаника, 2022. С. 32.

² Дзядикевич Ю. В., Буряк М. В., Розум Р. І., Любезна І. В., Дуда Б. В. Деякі аспекти комплексного природокористування. *Innovative solutions in modern science*. 2017. №2 (11). Р. 5.

³ Про затвердження Національної економічної стратегії на період до 2030 року: постанова Каб. Міністрів України від 03.03.2021 №179. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/179-2021-п> (дата звернення: 10.04.2023).

Україною та ЄС, інших євроінтеграційних угодах і документах, політичних, економічних, соціальних та інших гарантіях країн – членів Європейського співтовариства, фінансовій допомозі країн-донорів, досягнути відповідності законодавчих і нормативно-правових актів правовій системі ЄС з урахуванням критеріїв, що висуваються до держав, які мають намір вступити до співтовариства, утворення відповідних інституцій та інших додаткових заходів, необхідних для ефективного правотворення та правозастосування в екологічній сфері¹. Як відомо, Угода про асоціацію між Україною та ЄС скерована на визначення сфер, секторів, технічних стандартів і визначених актів ЄС, у відповідність до яких Україна зобов'язана привести свою законодавчу базу. Конкретні вимоги щодо наближення екологічного законодавства України до права ЄС були встановлені Додатком ХХХ до Угоди про асоціацію, згідно з положеннями якого Україна мала адаптувати своє законодавство до 29 директив і 3 регламентів ЄС у таких секторах, як: управління довкіллям та інтеграція екологічної політики у інші галузеві політики; якість атмосферного повітря; управління відходами та ресурсами; якість води та управління водними ресурсами, включаючи морське середовище; охорона природи; промислове забруднення та техногенні загрози; зміна клімату та захист озонового шару; генетично модифіковані організми та ін.² Важливим є положення Угоди про те, що її сторони мають співробітничати з метою сприяння обґрунтованому і раціональному використанню природних ресурсів відповідно до цілей сталого розвитку з метою зміцнення зв'язків у сфері торговельної та екологічної політики та практики сторін.

Відзначимо, що на шляху до набуття членства в ЄС Україна вже доклала значних зусиль щодо правового забезпечення екологічної євроінтеграції. Як підтвердження можна назвати прийняття законів України «Про оцінку впливу на довкілля» (2017 р.) (імплементация Директиви 2011/92/ЄС про оцінку наслідків деяких публічних і приватних проєктів на довкілля та Директиви 2003/4/ЄС про доступ громадськості до екологічної інформації) і «Про управління відходами» (2022 р.) (Директива 2008/98/ЄС про відходи та скасування деяких директив та ін.), внесення змін до водного законодавства (Директива Європейського Парламенту та Ради 2000/60/ЄС (Водна рамкова директива)) тощо. Сьогодні, попри військові дії, наша держава продовжує виконувати міжнародні та євроінтеграційні екологічні зобов'язання,

¹ Гетьман А. П. Доктрина екологічного права і законодавства України : монографія. Харків : ТОВ «Оберіг», 2019. С. 290.

² Додаток ХХХ до глави 6 «Навколишнє природне середовище» розділу V «Економічне і галузеве співробітництво». URL: https://www.kmu.gov.ua/storage/app/sites/1/ugoda-pro-asociaciyu/30_Annex.pdf (дата звернення: 07.04.2023).

зокрема, шляхом прийняття реформаторських рішень у низці довкіллевих, природоресурсних секторів – у лісовій галузі, реалізації євроорієнтованої водної політики, моніторингу довкілля тощо. Наприкінці лютого 2023 р. Уряд запустив селф-скринінг адаптації законодавства України до права ЄС. Відповідно до прийнятої Кабінетом Міністрів України постанови міністерства, інші центральні органи виконавчої влади мають провести первинну оцінку стану імплементації актів права ЄС і подати відповідний звіт і пропозиції щодо приведення секторального законодавства у відповідність із правом ЄС¹. У свою чергу Міністерство захисту довкілля та природних ресурсів України утворило Міжвідомчу робочу групу з проведення такої оцінки у сфері захисту довкілля, яка має на меті синхронізувати зусилля українського експертного середовища для постатейного аналізу відповідності директив ЄС і національного довкіллевого законодавства².

Принагідно виникає основне питання – наскільки зазначені й інші євроінтеграційні перетворення зможуть «вписатися» в систему існуючого національного законодавства і в подальшому сприятимуть відновленню України, її економіки та довкілля у післявоєнний період. Варто зазначити, що це стало предметом численних обговорень як на міжнародному, державному рівнях, так і в наукових колах, громадських організаціях. Як зазначають науковці, при впровадженні міжнародних і європейських норм у національне, зокрема екологічне, законодавство України не можна нехтувати загальними структурно-системними чинниками його побудови, впроваджувати міжнародні та європейські вимоги треба не механічно, а вдумливо, всебічно аналізуючи можливі наслідки для правотворчої і правозастосовної сфери України. Лише обравши такий вектор реформування, національне природоохоронне законодавство відповідатиме сучасним глобалізаційним викликам і сприятиме розвитку України на засадах сталого (збалансованого) розвитку, який має запобігти екологічній катастрофі й альтернативи якому сьогодні не існує³.

У цьому контексті слід відмітити Ukraine Recovery Conference – конференцію, яка відбулася 4–5 липня 2022 р. у швейцарському Лугано й започаткувала загальні принципи, пріоритети та методи, що заклали основу для повоєнної відбудови України. Примітно, що одним

¹ Про затвердження Порядку проведення первинної оцінки стану імплементації актів права Європейського Союзу (acquis ЕС) : постанова Каб. Міністрів України від 28.02.2023 № 189. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/189-2023-p> (дата звернення: 14.04.2023).

² Міндовкілля провело перше засідання робочої групи щодо оцінки імплементації актів права ЄС. URL: <https://www.kmu.gov.ua/news/mindovkillia-provelo-pershe-zasidannia-robochoi-grupy-shchodo-otsinky-implementatsii-aktiv-prava-ies>.

³ Малишева Н. Р., Ковтун О. М. Природоохоронне право України у контексті глобалізаційних викликів. *Часопис Київського університету права*. 2021. № 1. С. 238.

із керівних принципів процесу відновлення нашої країни визнаний принцип сталого розвитку, який передбачає сталу відбудову України відповідно до Порядку денного сталого розвитку до 2030 року й Паризької угоди, інтегруючи соціальні, економічні й екологічні аспекти включно із «зеленим» переходом¹. Відновлення довкілля України планується реалізувати в програмі «Відбудова чистого та захищеного середовища». В її межах передбачається втілити 76 природоохоронних проєктів на 25,5 млрд євро. У цьому зв'язку співробітництво України та ЄС у сфері охорони навколишнього середовища має здійснюватися за наступними актуальними для обох сторін напрямками: адаптація до змін клімату, створення Регіонального екологічного центру України, тісна співпраця з Європейською агенцією довкілля, отримання фінансової підтримки в довкіллевому секторі тощо.

Відповідно до Національного плану відновлення, представленому на конференції в Лугано, вбачається потенціал для України для забезпечення зеленого переходу до нової зеленої економіки, яка повністю інтегрується в європейську економіку та стане основним елементом у розбудові стратегічної автономії ЄС. Компонент «Еко-відновлення», що має забезпечити зелений перехід України, складається з чотирьох стовпів: 1) ефективні фінанси й архітектура кліматичного та екологічного урядування; 2) чиста енергія та зелені будівлі; 3) нова зелена економіка; 4) збережене довкілля і розвинене біорізноманіття². У рамках останнього передбачається адаптація до зміни клімату шляхом збереження та захисту екосистем, а також «свідоме та раціональне» використання природних ресурсів.

Варто зазначити, що у відповідь на зміну клімату Україна ще перед війною поставила за мету «зелену» трансформацію економіки та встановила нову кліматичну ціль щодо зменшення викидів CO₂ на 65% порівняно з базовим роком (1990). У 2021 р. наша держава офіційно заявила про своє прагнення долучитися до Європейського зеленого курсу (The European Green Deal – Зелена угода ЄС), метою якого є подолання викликів, що пов'язані зі зміною клімату й деградацією довкілля, шляхом перетворення ЄС на сучасну ресурсоефективну і конкурентоспроможну економіку³. Серед основних сфер застосування політики в рамках цієї угоди, зокрема, виділяють:

¹ Ukraine Recovery Conference : Міжнародна конференція з питань відновлення України, 4–5 липня 2022 р., Лугано, Швейцарія. URL: <https://ua.urb-international.com/materiali-konferenciji> (дата звернення: 14.04.2023).

² Еко-відновлення : URC2022 стратегічний брифінг. URL: https://uploads-ssl.webflow.com/625d81ec8313622a52e2f031/62be966980cfd71b3ee8690_UKR_Environmental%20Recovery_URC.pdf.

³ Європейський Зелений Курс. URL: <https://ukraine-eu.mfa.gov.ua/posolstvo/galuzevе-spivrobitnictvo/klimat-yevropejska-zelena-ugoda> (дата звернення: 14.04.2023).

постачання чистої, доступної та безпечної енергії; мобілізацію промисловості для створення чистої та безвідходної економіки; прагнення до нульового забруднення з метою створення вільного від токсичних речовин довкілля; збереження та відновлення екосистем і біорізноманіття; експлуатацію та оновлення будівель у контексті енерго- та ресурсоефективності; справедливу, здорову й екологічно чисту систему забезпечення продуктами харчування (From farm to fork – «З лану до столу») тощо¹. Принагідно зазначимо, що Зелена угода ЄС передбачає, що для досягнення Європейським Союзом спільної мети – кліматичної нейтральності до 2050 р. – однаково важливими є заходи, спрямовані на зменшення викидів як від промислових і транспортних джерел, так і від землекористування, лісового й сільського господарства.

Підтвердженням готовності України слідувати основним стандартам і цінностям, упровадженим Зеленою угодою ЄС, стало прийняття в березні 2021 р. Національної економічної стратегії на період до 2030 року, амбітною політичною візією якої було оголошено формування України як найпривабливішої країни економічних можливостей для інвестицій, інновацій, ведення бізнесу; найкращого місця для реалізації творчого потенціалу, втілення ідей і власного розвитку². На основі європейської та євроатлантичної інтеграції Стратегія визначила такі орієнтири, принципи та цінності в економічній політиці, як: декарбонізація економіки (підвищення енергоефективності, розвиток відновлюваних джерел енергії, розвиток циркулярної економіки та синхронізація з ініціативою «Європейський зелений курс»); ефективна цифрова сервісна держава й компактні державні інститути (розвиток цифрової економіки як одного з драйверів економічного зростання України) тощо.

Вбачається за доцільне додати, що Інститут економіки та прогнозування НАН України змоделивав два сценарії післявоєнного відновлення України: а) сценарій відновлення довоєнної моделі економіки на базі викопного палива; б) сценарій повної декарбонізації економіки до 2050 р., як і передбачено європейським Зеленим курсом. Моделювання показало, що післявоєнне відновлення України на принципах декарбонізації буде всього лише на 5% дорожчим, але в результаті позбавить Україну залежності від імпорту викопного палива, що позитивно вплине на платіжний баланс, зменшить небезпечні викиди зольного пилу від діяльності вугільних електростанцій на 69%, а непрямі втрати через забруднення навколишнього середовища й відпо-

¹ Огляд політики у рамках стратегії European Green Deal. Пакет законодавчих ініціатив «Fit for 55». Січень 2022 року / KPMG International. С. 4. URL: <https://assets.kpmg.com/content/dam/kpmg/ua/pdf/2022/02/Green-Deal-Policy.pdf>.

² Про затвердження Національної економічної стратегії на період до 2030 року : постанова Каб. Міністрів України від 03.03.2021 №179. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/179-2021-п> (дата звернення: 14.04.2023).

відну захворюваність і смертність населення зменшаться в межах 0,7–1,3 % ВВП, або на 1,1–2,1 млрд дол. США на рік¹. Зазначимо, що пошук оптимальних варіантів післявоєнного розвитку України, зокрема в енергетичній сфері, сьогодні є предметом всебічного обговорення серед науковців, фахівців-енергетиків, правників, економістів, екологів, представників професійних громадських організацій².

Отже, план післявоєнного відновлення та розвитку України розробляється відповідно до принципів розвитку «зеленої» економіки й економіки з низьким рівнем шкідливих викидів. Він містить короткострокові та довгострокові пріоритети, які відображають вхідні дані, отримані в ході всестороннього процесу консультацій із зацікавленими сторонами. У короткостроковій перспективі Україна має зосередитися на усуненні та зменшенні безпосередніх ризиків для здоров'я людей та довкілля, пов'язаних із наслідками війни. А у довгостроковій – процес післявоєнного економічного розвитку України має бути використаний для фундаментальної трансформації у зелену економіку з чистим нульовим рівнем шкідливих викидів, мінімізацією відходів і збалансованим використанням і збереженням природних ресурсів.

З огляду на наведене серед запропонованих національних програм, проєктів та ініціатив у рамках відновлення України в системі сталого (збалансованого) природокористування можна виділити наступні: розвиток енергетичної незалежності від критичних ресурсів і вироблення нових енергетичних ресурсів, які замінять традиційне викопне паливо; розвиток циркулярної економіки, яка забезпечить ефективне поводження з відходами та повторне використання ресурсів; відновлення інфраструктури сталого лісокористування шляхом відновлення лісів і розвитку збалансованого лісового господарства; впровадження концепції екосистемних послуг; відновлення деградованих земель, реалізація заходів із рекультивації та консервації деградованих, техногенно забруднених земель, особливо тих, що постраждали внаслідок військової агресії РФ; ренатуралізація територій та природних комплексів, пошкоджених під час бойових дій; розвиток природних ресурсів, які підвищують стійкість територій до стихійних лих, таких як повені та пожежі тощо³.

Підсумовуючи викладене, зазначимо, що європейський вибір України, а отже і покладені на неї євроінтеграційні зобов'язання, зумовлюють сукупність певних напрямів і концептуально важливих

¹ Післявоєнна відбудова низьковуглецевої економіки коштуватиме лише на 5%, дорожче ніж на викопному паливі – дослідження. URL: <https://cutt.ly/X407o9W>.

² Кириленко О. В., Снежкін Ю. Ф., Басок Б. І., Базєєв Є. Т. Енергетика України: ймовірні сценарії відновлення та розвитку. *Вісник НАН України*. 2022. №9. С. 22–37. DOI: <https://doi.org/10.15407/visn2022.09.022>.

³ Ukraine Recovery Plan. URL: <https://recovery.gov.ua/en>.

засад, на яких має базуватися правове регулювання використання природних ресурсів на сучасному етапі та в процесі післявоєнного відновлення нашої країни. По-перше, це діджиталізація (цифровізація) системи управління природокористуванням, яка передбачає створення і використання інноваційних інформаційних технологій та платформ для доступу до інформації про природні ресурси, спрощення певних бюрократичних процедур у процесі отримання дозволів на їх використання, що серед іншого усуває корупційну складову в цій сфері. Вбачається, що застосування цифрових технологій у природоресурсній сфері відкриє нові можливості для економічного розвитку й ефективного управління природними ресурсами, буде сприяти модернізації ведення господарської діяльності та подальшому переходу її до замкнутого безвідходного виробничого циклу із збереженням природних ресурсів.

По-друге, в рамках наближення до правової системи ЄС і в процесі відновлення нашої країни важливим чинником є дерегуляція певних видів господарської діяльності, пов'язаної з використанням природних ресурсів. Про це свідчить низка прийнятих останнім часом нормативних актів і поданих на розгляд законопроектів, зокрема у сфері надрокористування¹, водокористування² та ін. Серед нововведень – усунення низки дублюючих погоджувальних бюрократичних процедур і спрощення процесу отримання дозволів на здійснення спеціального природокористування для суб'єктів господарювання з дотриманням прозорості цього процесу.

По-третє, це децентралізація управління природокористуванням і енергосистемою. На думку фахівців, переорієнтація владних повноважень на низовий територіальний рівень, який починає відігравати роль базового, зумовлює пріоритетність просторового підходу до вирішення природоресурсних і соціальних проблем³. Ураховуючи підвищення фінансово-економічної спроможності системи самоврядування, зокрема завдяки надходженням із природноресурсної ренти та сплати екологічного податку, посилення уваги до ефективного використання наявних на певній території природних ресурсів сприятиме сталому розвитку територіальної громади в цілому і, як результат, буде пере-

¹ Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо удосконалення законодавства у сфері користування надрами : Закон України від 01.12.2022 № 2805-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2805-IX> (дата звернення: 03.05.2023).

² Проект Закону про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо дерегуляції господарської діяльності у сфері розвитку водного господарства, реєстр. № 7346 від 03.05.2022. URL: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/39557> (дата звернення: 03.05.2023).

³ Природно-ресурсний потенціал України: забезпечення добробуту та екологічної безпеки населення : монографія / за заг. ред. М. А. Хвесика. Київ : ДУ ІЕПСР НАН України, 2021. С. 6.

думовою для відновлення постраждалих територій та підвищення добробуту населення.

По-четверте, одним із перспективних інструментів національної екологічної політики сьогодні визнається публічно-приватне, міжсекторальне партнерство¹. Ідеться про формування і розвиток партнерських відносин між публічними суб'єктами (органами виконавчої влади і місцевого самоврядування) та приватними суб'єктами (власниками природних об'єктів і природокористувачами). У процесі післявоєнного відновлення України та подолання еколого-ресурсної кризи, яка вже зараз відбувається внаслідок збройної агресії РФ, необхідно буде вироблення і закріплення нових пріоритетних правових форм, моделей та механізмів такого партнерства, яке, на переконання науковців, має базуватися, у тому числі, і на приватній ініціативі. Остання по суті є рушієм сучасного світового розвитку й контролює значну частину фінансового капіталу, необхідного для змін, головною метою яких – реанімація довкілля².

І наостанок, по-п'яте, досягнення рівня збалансованості у сфері використання природних ресурсів у сучасних умовах та у післявоєнний період можливе завдяки проведенню комплексної системи організаційно-економічних перетворень на різних рівнях управління природокористуванням. Основою цих перетворень є ефективна комбінація заходів як адміністративно-правового впливу на природокористувачів, так і застосування економічних регуляторів раціонального природокористування, охорони та відновлення навколишнього природного середовища. Особливо важливими регуляторними чинниками тут можуть виступати: фінансування (державне, приватне, міжнародне, грантове та ін.) природоохоронних, ресурсозберігаючих та ресурсовідновлювальних заходів, зі створенням необхідних фінансових установ, фондів; формування економічно та екологічно обґрунтованих платежів за спеціальне використання природних ресурсів; розробка й реальне законодавче впровадження системи економічного стимулювання використання енерго- та ресурсозберігаючих технологій суб'єктами господарської діяльності тощо. Як зазначається в науковій літературі, соціально й екологічно орієнтована ринкова економіка як модель майбутньої соціально-економічної системи в Україні, зважаючи на її особливості, спроможна на основі гнучких механізмів, пристосованих до еколого-економічних умов національного виробництва, ефективно

¹ Мороз Г. В. Взаємодія публічних і приватних інтересів в екологічному праві України : монографія. Івано-Франківськ : Прикарпат. нац. ун-т ім. Василя Стефаника, 2022. С. 279.

² Омельченко А., Пойдин П. Публічно-приватне партнерство як форма конструктивної взаємодії держави та бізнесу у сфері досягнення екологобезпечного розвитку. *Економіка природокористування і сталий розвиток*. 2019. №6 (25). С. 28.

вирішувати екологічні проблеми, долати гострі кризові еколого-економічні ситуації. Тільки така економічна система забезпечить реальне втілення принципів сталого та екологічнобезпечного розвитку¹.

З огляду на наведені міркування зазначимо, що в реаліях воєнного сьогоднішнього дня і в повоєнний час саме виважена та збалансована екологічна політика держави як інтегрований фактор соціально-економічного розвитку України має сприяти «зеленому» відновленню країни, забезпеченню переходу до сталого і кліматично нейтрального розвитку економіки і впровадження екологічно збалансованої системи природокористування в умовах підвищеного попиту на природні ресурси й обмежених можливостей. Якнайшвидша адаптація національного законодавства до європейських стандартів дозволить оперативно вирішити багато питань щодо післявоєнного відновлення та розбудови країни. Виходячи з цього, еколого-правова політика держави має бути спрямована на створення нормативно-правової основи, яка дозволяє регулювати екологічні процеси, що відбуваються у суспільстві, в інтересах особистості, громади і держави, збалансовувати екологічні й економічні, приватні й публічні інтереси, забезпечуючи сталий розвиток країни.

Більше того, сучасні виклики, що постали перед Україною у зв'язку з повномасштабною збройною агресією РФ, повинні згуртувати наукову еліту на вироблення основних теоретичних і практичних засад відновлення країни, побудову екологічної держави, гарантування безпекового довкілля для сьогоднішнього та майбутніх поколінь українців².

6.2.4. УДОСКОНАЛЕННЯ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ РОЗВИТКУ НАЦІОНАЛЬНОЇ ІННОВАЦІЙНОЇ СИСТЕМИ ТА МЕХАНІЗМІВ КОМЕРЦІАЛІЗАЦІЇ РЕЗУЛЬТАТІВ НАУКОВОЇ ДІЯЛЬНОСТІ З МЕТОЮ НАБУТТЯ ЧЛЕНСТВА В ЄС

Посилення євроінтеграційних процесів України сприяє формуванню відповідного вектора розвитку співробітництва у сфері науки, технологій та інноваційної діяльності. Цей розвиток можливий лише

¹ Васюта О. А. Особливості та принципи функціонування екологічної безпеки. *Екологічне право*. 2020. №3. С. 17, 18.

² Гетьман А. П. Відновлення України як ключовий напрям сучасної національної екологічної політики. *Продовольча та екологічна безпека у воєнний і післявоєнний часи: правові виклики для країни та світу* : тези доп. учасників Міжнар. наук.-практ. онлайн/офлайн конф. (м. Київ, 16 верес. 2022 р.). Київ : ФОП Ямчинський О. В., 2022. С. 15. URL: https://nubip.edu.ua/sites/default/files/u348/zbirka_1.pdf (дата звернення: 31.03.2023).

за умов міжнародного співробітництва та координації зусиль усіх сторін у багатосторонніх проєктах.

Пріоритетом розвитку міжнародного співробітництва є підтримка розвитку інновацій та новітніх технологій. Політика Європейського Союзу визначає інновацію як результат інтерактивного та спільного еволюційного процесу, в якому беруть участь різні типи учасників¹.

Розгляд питань щодо забезпечення сталого розвитку національної інноваційної системи та її складових набуває особливої актуальності в сучасних умовах воєнного стану. Нові глобалізаційні виклики щодо економічної, інституційної, стратегічної кризи та необхідність оптимізації євроінтеграційних процесів актуалізують потребу в підвищенні ефективності забезпечення розбудови інноваційної інфраструктури.

Сучасний стан інноваційної діяльності є наслідком відсутності стратегічного бачення та послідовної державної політики щодо переведення України на інноваційний шлях розвитку, формування національної інноваційної екосистеми (сукупності інституцій, відносин, а також різних видів ресурсів, задіяних у процесі створення та застосування наукових знань та технологій, що забезпечують розвиток інноваційної діяльності), яка забезпечувала б його реалізацію і підвищувала розвиток інноваційної культури в державі, використовуючи, крім фінансових, інші механізми розвитку інноваційної діяльності. Попри наявність окремих елементів, відсутня цілісна національна інноваційна система, призначення якої – створення інноваційних продуктів (процесів) та їх швидке виведення на ринок (впровадження).

Досягнення високого рівня конкурентоспроможності економіки країни вирішальною мірою залежить від темпів її інноваційного розвитку, активного залучення в ринковий обіг інтелектуального потенціалу.

Інноваційний розвиток можна визначити як модель економічного зростання, що базується на систематичному впровадженні сучасних науково-технічних досягнень та використанні передових організаційно-управлінських і виробничих систем. Це необхідно для створення та реалізації на світових і національному ринках наукоємних технологій відповідно до умов конкурентного середовища.

Як бачимо, тут безпосередньо закладена діяльність із комерціалізації результатів завершених науково-дослідних та дослідно-конструкторських робіт (НДДКР), включаючи об'єкти промислової власності. Це нові знання, технічні розробки, що становлять комерційну вигоду для конкретних споживачів і народного господарства загалом².

¹ Horizon 2020 multi-actor projects / EIP-AGRI. 2017. URL: https://ec.europa.eu/eip/agriculture/sites/default/files/eip-agri_brochure_multi-actor_projects_2017_en_web.pdf.

² Денисюк В. Комерціалізація результатів науково-дослідних робіт: проблеми і перспективи. *Вісник Національної академії наук України*. 2006. № 5. С. 39–53. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/vnanu_2006_5_4.

Одним із затребуваних на даний час результатів прикладних наукових досліджень є технології. Саме тому світовий тренд інноваційного розвитку, збільшення виробництва продукції з високою доданою вартістю, наближення нової хвилі інновацій – глибоких технологічних (deep tech) інновацій, поряд із проблемами, спричиненими російсько-українською війною, знищенням великої частини промислових і сировинних ресурсів, а також необхідністю гармонізувати українське законодавство до права ЄС у контексті євроінтеграційних процесів актуалізують потребу в удосконаленні правового регулювання розвитку національної інноваційної системи та механізмів комерціалізації результатів наукової діяльності. Хоча зміст поняття глибоких технологічних інновацій, викладений у європейських актах, частково співпадає зі стратегічними пріоритетними напрямками на період 2011–2023 рр., визначеними в Законі України «Про пріоритетні напрями інноваційної діяльності в Україні» від 8 вересня 2011 р. №3715-VI, доцільним є запровадження в нашій державі також європейських інструментів, принципів і засобів стимулювання розвитку зазначених інновацій.

Україні потрібні системні зусилля задля створення нової, ефективної моделі національної інноваційної системи, яка б відповідала й доповнювала розгалужену інноваційну систему ЄС. Водночас, відповідно до Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони, Сторони співпрацюють для «сприяння розвитку інноваційної політики шляхом обміну інформацією та передовим досвідом щодо комерціалізації науково-дослідних та проектно-конструкторських робіт (зокрема механізми підтримки заснування підприємницької діяльності, пов'язаної з використанням технологій), кластерний розвиток та доступ до фінансових ресурсів»¹.

Зважаючи на «Новий порядок денний інновацій», викладений у повідомленні Європейської комісії від 5 липня 2022 р. COM(2022) 332², а також робочий документ до вказаного Порядку (SWD(2022) 187 від 5 липня 2022 р.)³, державно-правове регулювання має значення на всіх

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 черв. 2014 р. П.«d» ст. 379. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_011.

² A New European Innovation Agenda : The Commission to the European Parliament, The Council, The European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. Brussels, 05.07.2022, COM(2022) 332 final. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52022DC0332>.

³ European Commission Staff Working Document Accompanying the document Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions A New European In-

етапах інноваційного процесу, але зв'язок між регулюванням та інноваціями складний. Таким чином, актуальність питання вдосконалення правового регулювання національної інноваційної системи та механізмів комерціалізації результатів наукової діяльності з метою набуття членства в ЄС викликана не лише необхідністю повоєнної відбудови української економіки на засадах інноваційності, а й потребою адаптації законодавства до права ЄС і важливим значенням самого регулювання для інноваційного процесу.

Аналіз доктринальних досліджень в Україні з визначеної теми підтверджує необхідність проведення додаткових наукових пошуків тому, що зазначені питання знайшли відображення у наукових працях як зарубіжних, так і українських учених.

Так, І. В. Подрез-Ряполова¹ дослідила загальні правові аспекти і стратегічні напрями підвищення рівня інноваційності національної економіки, в тому числі розглянула окремі питання вдосконалення чинного законодавства у сфері інноваційної діяльності. С. М. Січко² проаналізувала досвід країн світу в розбудові інноваційної економіки в сучасних умовах формування нової технологічної формації. В. А. Павлова й Н. В. Лохман³ здійснили моніторинг статистичних показників інноваційного потенціалу України.

К. Данилків і Л. Клоба⁴ виклали основні підходи до розуміння змісту інноваційної діяльності структур малого підприємництва. В. Бліхар і М. Копитко⁵ акцентували на низці негативних як зовнішніх, так і внутрішніх чинників та загроз, які суттєво дестабілізують стан функціонування інноваційно активних підприємств в Україні.

novation Agenda. Strasbourg, 05.07.2022, SWD(2022) 187 final. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52022SC0187>.

¹ Подрез-Ряполова І. В. Підвищення рівня інноваційності національної економіки: правові питання та стратегічні напрями. *Право та інновації*. 2023. № 1 (41). С. 34–39. DOI: [https://doi.org/10.37772/2518-1718-2023-1\(41\)-5](https://doi.org/10.37772/2518-1718-2023-1(41)-5).

² Січко С. М. Інноваційний розвиток країн світу. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. 2016. Вип. 7, ч. 3. С. 92–95. URL: http://www.visnyk-econom.uzhnu.uz.ua/archive/7_3_2016ua/25.pdf.

³ Pavlova V., Likhman N., Bocharova Y., Kornilova O., Kozhukhova N. The research of the innovation potential state: national and global aspects. *Journal of Economics and Economic Education Research*. 2020. Vol. 21, Issue 1. 9 p. URL: http://elibrary.donnue.edu.ua/1750/1/9%20Likhman_article_2020.pdf.

⁴ Danykiv K., Kloba L., Havran M., Mata M. N., Martins J. M., Correia A. B., Dantas R. M., Zelenitsa I. Diagnostics of innovative activity of small entrepreneurship structures in the Lviv region. *Academy of Entrepreneurship Journal*. 2021. Vol. 27, Special Issue 2. 14 p. URL: <https://www.abacademies.org/articles/diagnostics-of-innovative-activity-of-small-entrepreneurship-structures-in-the-lviv-region.pdf>.

⁵ Blikhar V., Kopytko M., Patsula O., Synenkyi V., Bulachek V. Management and legal aspects of economic security of enterprises in the process of innovation. *Financial and credit activity: problems of theory and practice*. 2021. № 6 (41). P. 360–368. DOI: <https://doi.org/10.18371/fcaptop.v6i41.251445>.

С. В. Глібко, О. В. Розгон та І. В. Подрез-Ряполова¹ охарактеризували механізм інноваційного процесу та концептуалізацію програм «Horizon 2020» і «Horizon Europe».

В. А. Денисюк² визначив основні проблеми та перспективи комерціалізації результатів науково-дослідних робіт. Я. П. Король³ установила взаємозв'язки інноваційної інфраструктури, механізмів комерціалізації та принципи ефективної комерціалізації науково-технічних розробок в університетах. Г. Й. Островська⁴ з'ясувала питання активізації інтелектуального потенціалу підприємства й інтенсифікації процесів інтелектуальної власності в умовах економіки, заснованої на знаннях. Н. І. Холявко й Т. Л. Шестаковська⁵ дослідили наукові та прикладні засади функціонування моделей комерціалізації результатів наукових досліджень закладами вищої освіти в Україні. В. А. Чубенко⁶ визначила проблеми стимулювання виробництва високотехнологічної продукції в період воєнного стану, зокрема шляхом комерціалізації результатів НДДКР. Д. Сігель і М. Л. Богерс⁷ зазначили передачу технологій у національних/федеральних лабораторіях і (неуніверситетських) державних науково-дослідних інститутах. Р. Кнеллер і С. Пенті⁸ визначили, як людський капітал сприяє передачі технологій.

¹ Hlibko S., Rozghon O., Podrez-Riapolova I. Parties of the «Horizon 2020» and «Horizon Europe» programs as participants in the innovation process. *Law and innovative society*. 2022. № 2 (19). P. 10–22. DOI: [https://doi.org/10.37772/2309-9275-2022-2\(19\)-1](https://doi.org/10.37772/2309-9275-2022-2(19)-1).

² Денисюк В. Комерціалізація результатів науково-дослідних робіт: проблеми і перспективи. *Вісник Національної академії наук України*. 2006. № 5. С. 39–53. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/vnanu_2006_5_4.

³ Король Я. П. Аналіз середовища комерціалізації науково-технічних розробок в університетах. *Сучасний стан наукових досліджень та технологій в промисловості*. 2018. № 3 (5). С. 106–113. URL: <https://journals.indexcopernicus.com/api/file/viewByFileId/491320.pdf>.

⁴ Островська Г. Й. Активізація інтелектуального потенціалу підприємства та інтенсифікація процесів інтелектуальної власності в умовах економіки, заснованої на знаннях. *Соціальна економіка*. 2020. Вип. 60. С. 97–113. URL: <https://periodicals.karazin.ua/socconom/article/view/16690/15565>.

⁵ Холявко Н. І., Шестаковська Т. Л. Модель комерціалізації результатів наукових досліджень закладами вищої освіти України. *Вісник ЖДТУ*. 2018. № 3 (85). С. 56–62. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Vzhdtu_econ_2018_3_12.

⁶ Чубенко В. А. Деякі проблеми комерціалізації наукових досліджень як передумови виробництва високотехнологічної продукції. *Актуальні проблеми господарської діяльності в умовах розбудови економіки Індустрії 4.0* : зб. наук. пр. за матеріалами II-го Круглого столу, 29 квіт. 2022 р., м. Харків. URL: <https://ndipzir.org.ua/aktualni-problemi-gospodarskoi-diyalnosti-v-umovah-rozbudovi-ekonomiki-industrii-4-0>.

⁷ Siegel D., Bogers M. L., Jennings P. D., Xue L. Technology transfer from national/federal labs and public research institutes: Managerial and policy implications. *Research Policy*. 2023. Vol. 52, Issue 1. 104646. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.respol.2022.104646>.

⁸ Kneller R., Pantea S., Upward R. Does absorptive capacity affect who benefits from international technology transfer? *ESTG 2010, Lausanne* : Twelfth Annual Conference.

Б. Кьюдік і П. Алеснік¹ вивчили зв'язки між університетами та промисловістю. К. Озен і А. Оуейшиз² з'ясували аспекти співпраці дослідницьких, промислових і державних організацій для створення інноваційних систем в академічному середовищі.

О. Ю. Оржель і О. М. Палій³ висвітлили світовий та європейський досвід модернізації державного управління, роль регіональних і місцевих органів управління країн ЄС, запропонували рекомендації щодо європейської інтеграції України.

Наявність значної кількості наукових публікацій щодо тематики національної інноваційної системи та комерціалізації результатів НДДКР підкреслює важливість проведення подальших наукових досліджень щодо вдосконалення правового регулювання розвитку національної інноваційної системи, враховуючи сучасні структурні зміни інноваційної економічної моделі розвитку України та необхідність покращення механізмів комерціалізації результатів НДДКР з метою набуття членства України в ЄС.

З початку повномасштабного військового вторгнення РФ, із введенням воєнного стану⁴ в Україні склалась нова реальність як проведення НДДКР, так і комерціалізації результатів наукових досліджень як складового процесу національної інноваційної системи, які відзначаються складністю, відсутністю стійких зв'язків між зацікавленими суб'єктами та низьким фінансовим забезпеченням.

Разом із тим ще до початку війни у Стратегії розвитку сфери інноваційної діяльності на період до 2030 року⁵ відзначалось, що сучасна українська держава має дуже обмежену фінансову й інституційну

2010. URL: https://www.researchgate.net/publication/303692809_Does_Absorptive_Capacity_Affect_Who_Benefits_from_International_Technology_Transfer.

¹ Ćudić B., Alešnik P., Hazemali D. Factors impacting university–industry collaboration in European countries. *Journal of Innovation and Entrepreneurship*. 2022. Vol. 11, Issue 1. 33. DOI: <https://doi.org/10.1186/s13731-022-00226-3>.

² Ozen C., Owaishiz A., Dabic M., Daim T. Exploring entrepreneurship in the academic environment. *Technology in Society*. 2023. Vol. 72. 102168. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.techsoc.2022.102168>.

³ Європейський досвід державного управління : курс лекцій / уклад.: О. Ю. Оржель, О. М. Палій, Ю. Д. Полянський, С. М. Гладкова, С. В. Соколик, П. І. Крайник, Т. О. Гусаченко ; за заг. ред. О. Ю. Оболенського, С. В. Сьоміна, А. О. Чемериса, С. В. Загороднюка, О. Л. Приходько, Л. О. Воронько. Київ : Вид-во НАДУ, 2007. 76 с. URL: <https://ktpu.kpi.ua/wp-content/uploads/2014/02/VEuropejskij-dosvid-derzhavno-gov-upravlinnya.pdf>.

⁴ Про затвердження Указу Президента України «Про введення воєнного стану в Україні» : Закон України від 24 лют. 2022 р. №2102-IX. *Офіційний вісник України*. 2022. №19. С. 13.

⁵ Стратегія розвитку сфери інноваційної діяльності на період до 2030 року : схвалена розпорядж. Каб. Міністрів України від 10 лип. 2019 р. №526-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/526-2019-p>.

спроможність, тому наявні ресурси й потенціал доцільно зосередити на створенні ефективної інфраструктури, яка сприятиме перетворенню результатів досліджень у продукт, придатний до комерціалізації, а також створенні сприятливих умов насамперед для розвитку виробництва інтелектуальних продуктів, включаючи можливість їх комерціалізації як в Україні, так і в решті світу.

Інноваційна спроможність економіки будь-якої держави визначається кількістю та якістю накопичення інновацій (новостворені (застосовані) і (або) вдосконалені конкурентоздатні технології, продукція, послуги тощо). Саме провадження інноваційної діяльності й успішна комерціалізація її результатів стають головними драйверами економічного розвитку і модернізації економіки.

Процес комерціалізації результатів інноваційної діяльності включає виявлення результатів науково-технічної роботи. Слід погодитися з авторами, які визначають комерціалізацію результатів наукових досліджень як комплексну економіко-правову категорію, що охоплює процеси організації та реалізації трансферу об'єктів інтелектуальної власності, результатів наукових досліджень у реальний сектор економіки на договірній основі¹.

Комерціалізацію НДДКР можна визначити як сукупність способів і дій для реалізації результатів наукових досліджень у нові чи вдосконалені види промислової продукції, обладнання або технології, методи управління й організації, що задовольняють нові споживчі потреби; поширення такої продукції на ринку для отримання прибутку чи досягнення інших факторів успіху. Загалом система комерціалізації результатів НДДКР має сприяти підвищенню ефективності використання коштів державного бюджету, що виділяються на проведення наукових досліджень, і швидкому адаптуванню економіки держави й регіонів до змін на світових ринках наукоємної продукції та високих технологій².

Процес комерціалізації технологій передбачає тільки обов'язкове отримання прибутку й може бути наступним після трансферу технологій. Трансфер технологій за Законом України «Про державне регулювання діяльності у сфері трансферу технологій» від 14 вересня 2006 р. №143-V розглядається як передача технології, що оформляється шляхом укладення договору. Така передача технології може бути в рамках науково-технічної і виробничої кооперації та інвестиційного співробітництва.

¹ Холявко Н. І., Шестаковська Т. Л. Модель комерціалізації результатів наукових досліджень закладами вищої освіти України. *Вісник ЖДТУ*. 2018. №3 (85). С. 56–62. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Vzhdtu_econ_2018_3_12.

² Денисюк В. Комерціалізація результатів науково-дослідних робіт: проблеми і перспективи. *Вісник Національної академії наук України*. 2006. №5. С. 39–53. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/vnanu_2006_5_4.

Використанню технології можуть сприяти певні навички, вкорінені в людському капіталі. Він сприяє передачі технологій у межах і за межами національних кордонів¹.

Залучення людського капіталу й інвесторів при міжнародному співробітництві забезпечує розвиток науково-технічного потенціалу національної промисловості, забезпечення освоєння нових видів виробництв, залучення профільних технологічних інвестицій.

На нашу думку, людський капітал сприяє саме впровадженню нових технологій через витрати від здійснення інноваційної діяльності, експорту наукоємної техніки і передачі технологій у межах і за межами національних кордонів. А неефективний людський капітал може застосовувати застарілі управлінські технології виробництва інноваційної продукції та гальмувати впровадження нових технологій.

Однією з причин малого обсягу виробництва інноваційної продукції в Україні, на наше переконання, є низька комерціалізація результатів досліджень і розробок². З одного боку, сучасна наука в Україні має сформований потужний науковий потенціал і добре розвинута, але з іншого, – ефективність використання такого потенціалу залишається низькою. Вказане можна пояснити тим, що пошуком шляхів комерціалізації НДДКР зазвичай займаються самі установи, які проводять наукові дослідження³.

У ст. 2 Закону України «Про державне регулювання діяльності у сфері трансферу технологій» від 14 вересня 2006 р. № 143-V визначається, кому належать майнові права на технологію та/або її складові, що створені в процесі виконання НДДКР, які фінансуються за рахунок бюджетних коштів. Тобто в Законі передбачено механізми стимулювання створення та передачі технологій (майнові права на технології; право на використання коштів, одержаних у результаті трансферу технологій), проте відсутні мотиваційні чинники щодо перетворення результатів наукових досліджень в інноваційну продукцію.

Необхідною на даному етапі розвитку нашої держави є побудова такого правового регулювання національної інноваційної системи

¹ Kneller R., Pantea S., Upward R. Does absorptive capacity affect who benefits from international technology transfer? *ESTG 2010, Lausanne* : Twelfth Annual Conference. 2010. URL: https://www.researchgate.net/publication/303692809_Does_Absorptive_Capacity_Affect_Who_Benefits_from_International_Technology_Transfer.

² ВРУ розгляне способи стимулювання діяльності у сфері трансферу технологій. *Юридична Газета online*. 25 січ. 2021 р. URL: <https://yur-gazeta.com/golovna/vru-rozglyane-sposobi-stimulyuvannya-diyalnosti-u-sferi-transferu-tehnologiy.html>.

³ Чубенко В. А. Деякі проблеми комерціалізації наукових досліджень як передумови виробництва високотехнологічної продукції. *Актуальні проблеми господарської діяльності в умовах розбудови економіки Індустрії 4.0* : зб. наук. пр. за матеріалами II-го Круглого столу, 29 квіт. 2022 р., м. Харків. URL: <https://ndipzir.org.ua/aktualni-problemi-gospodarskoi-diyalnosti-v-umovah-rozbudovi-ekonomiki-industrii-4-0>.

та механізмів комерціалізації результатів наукової діяльності, які дозволять забезпечити більш тісний зв'язок і взаємодію між науково-дослідними інститутами, закладами вищої освіти, суб'єктами господарювання (у тому числі малими й середніми) та органами місцевого самоврядування і державою. Співпраця між наукою та промисловістю стає критично важливим компонентом інноваційного процесу, а також регіональної інноваційної політики, оскільки успішне використання результатів НДДКР є фундаментальним для регіональної конкурентоспроможності¹.

Ефективність комерціалізації НДДКР залежить від багатьох чинників: державної інноваційної політики, спрямованої на розвиток експорту наукоємних продукції та послуг; відповідних інституціональних умов і законодавства; економічних можливостей; тісної взаємодії науки, промисловості й бізнесу; попиту на технології і об'єкти права інтелектуальної власності та здатності науково-технологічного потенціалу створювати конкурентоспроможні знання і реальні розробки. Тому комерціалізація результатів НДДКР є загальнодержавною проблемою, адже вона безпосередньо пов'язана з науково-технологічною безпекою країни та практичною реалізацією інноваційного розвитку економіки².

Втім, ефективна інноваційна діяльність і комерціалізація її результатів можлива лише за умови належного інфраструктурного забезпечення інноваційного процесу. Крім того, згідно з підп. 9 п. 1 Указу Президента України від 30 вересня 2019 р. № 722/2019 «Про Цілі сталого розвитку України на період до 2030 року»³ створення стійкої інфраструктури, сприяння всеохоплюючій і сталій індустріалізації та інноваціям є однією з основних **цілей сталого розвитку України** та, відповідно, орієнтиром для розроблення проєктів прогнозних і програмних документів, проєктів нормативно-правових актів з метою забезпечення збалансованості економічного, соціального й екологічного вимірів сталого розвитку України. Підтверджуючи стратегічний курс України на набуття повноправного членства України в ЄС, закріплений у Конституції України, сьогодні основними завданнями державної політики є продовження процесу модернізації держави

¹ Čudić B., Alešnik P., Hazemali D. Factors impacting university–industry collaboration in European countries. *Journal of Innovation and Entrepreneurship*. 2022. Vol. 11, Issue 1. 33. DOI: <https://doi.org/10.1186/s13731-022-00226-3>.

² Денисюк В. Комерціалізація результатів науково-дослідних робіт: проблеми і перспективи. *Вісник Національної академії наук України*. 2006. № 5. С. 39–53. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/vnanu_2006_5_4.

³ Про Цілі сталого розвитку України на період до 2030 року : Указ Президента України від 30.09.2019 № 722/2019. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/722/2019>.

з метою подальшого поглиблення політичної та економічної інтеграції України з ЄС та виконання плану ЄС «Відновлення України»¹.

Тому актуальним постає питання наближення національного законодавства до норм права ЄС в інноваційній сфері. Доречним у рамках дослідження є розгляд основних положень Нової європейської програми інновацій ЄС (Нового європейського порядку денного інновацій, що викладений у повідомленні Європейської комісії від 5 липня 2022 р. COM(2022) 332², з метою визначення основних векторів, які є доцільними щодо адаптації в національній інноваційній політиці нашої країни. Згідно з положеннями вказаної програми, інновації формують ринки, трансформують економіку, стимулюють поступові зміни в якості державних послуг і є незамінними для досягнення головних цілей цифрового переходу та, на наш погляд, для розбудови економіки інноваційним шляхом, до того ж глибокі технологічні інновації мають потенціал для стимулювання інновацій в економіці та суспільстві.

Для сталого розвитку інноваційної національної економіки необхідно забезпечити сприятливі умови провадження інноваційної діяльності, розвитку національної інноваційної системи та формування привабливого інвестиційного клімату. Формування інноваційної інфраструктури повинне базуватися на таких принципах: відповідність інфраструктури рівню розвитку регіону і реальним потребам, раціональне територіальне розміщення, функціональна концентрація на гострих проблемах інноваційної діяльності, створення сприятливих умов для провадження інноваційної (підприємницької) діяльності, залучення всіх видів інвестиційних ресурсів. Тобто постає потреба в узгодженості основних стратегічно визначених потреб (у тому числі щодо вдосконалення чинного законодавства у сфері інноваційної діяльності) до викликів і потреб сьогодення.

У 2020 р. затверджено Державну стратегію регіонального розвитку на 2021–2027 роки (постанова Кабінету Міністрів України від 5 серпня 2020 р. № 695). Стратегічним баченням регіонального розвитку й держави в цілому є створення достатніх умов для комфортного проживання, самореалізації та розвитку громадян, підвищення якості їхнього життя в кожному регіоні.

¹ Про Звернення Верховної Ради України до держав – членів Європейського Союзу та інституцій Європейського Союзу щодо підтримки надання Україні статусу країни – кандидата на вступ до ЄС : постанова Верхов. Ради України від 19.06.2022 № 2298-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2298-IX>.

² A New European Innovation Agenda : The Commission to the European Parliament, The Council, The European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. Brussels, 05.07.2022, COM(2022) 332 final. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52022DC0332>.

Стратегія регіонального розвитку та реформування системи державного управління стали складовими підготовки до європейської інтеграції. Це доводить досвід країн Центральної та Східної Європи, що приєдналися до ЄС під час останнього розширення. Їх підготовка до вступу до ЄС супроводжувалась особливою увагою до питань інституційного розвитку й адміністративної спроможності, про що, наприклад, свідчить запровадження Програми «SIGMA»¹ та кількість публікацій, підготовлених в її рамках².

Удосконалення чинного законодавства у сфері інноваційної діяльності, європеїзація системи державного управління, підготовка до входу в європейський адміністративний простір мають бути впроваджені Україною, яка має наміри інтегруватися до ЄС.

Ще одним із складових вирішення поставленої проблематики є вдосконалення шляхів доступу до фінансових інструментів суб'єктів наукової діяльності.

Важливою для сучасного періоду є перспектива співпраці України та ЄС у сфері інноваційної діяльності через грантову діяльність. Необхідними діями міжнародного співробітництва є проведення та участь у заходах спрямованих на активізацію співпраці з підприємствами держав – членів ЄС та інших світових держав, а також на забезпечення реалізації проєктів. Інструментом для «прискорення» інновацій може слугувати створення партнерств, кластерів, участь у програмах ЄС із досліджень та інновацій «Horizon Europe» тощо³.

При цьому європейській інтеграції має передувати вивчення досвіду ЄС щодо інституційного розвитку й формування конкурентоспроможності за рахунок упровадження результатів НДДКР.

Так, на значну увагу заслуговує ідея створення спеціальних організацій, що забезпечують комерціалізацію технологій (як на прикладі Франції, Німеччини, Фінляндії тощо). ЄС ще в повідомленні Європейської комісії «Поліпшення передачі знань між дослідницькими установами та промисловістю в Європі: сприяння відкритим інноваціям – реалізація Лісабонської програми» COM(2007) 182⁴ акцентував увагу

¹ SIGMA. Creating Change Together : вебсайт. URL: <http://www.sigmaxweb.org>.

² Європейський досвід державного управління : курс лекцій / уклад.: О. Ю. Оржель, О. М. Палій, Ю. Д. Полянський, С. М. Гладкова, С. В. Соколик, П. І. Крайник, Т. О. Гусаченко ; за заг. ред. О. Ю. Оболенського, С. В. Сьоміна, А. О. Чемериса, С. В. Загороднюка, О. Л. Приходько, Л. О. Воронько. Київ : Вид-во НАДУ, 2007. 76 с. URL: <https://ktpu.kpi.ua/wp-content/uploads/2014/02/YEvropejskij-dosvid-derzhavno-go-upravlinnya.pdf>.

³ Hlibko S., Rozghon O., Podrez-Riapolova I. Parties of the «Horizon 2020» and «Horizon Europe» programs as participants in the innovation process. *Law and innovative society*. 2022. № 2 (19). P. 10–22. DOI: [https://doi.org/10.37772/2309-9275-2022-2\(19\)-1](https://doi.org/10.37772/2309-9275-2022-2(19)-1).

⁴ Improving knowledge transfer between research institutions and industry across Europe: embracing open innovation – Implementing the Lisbon agenda : Communica-

на необхідності активізації встановлення зв'язків між дослідницькими установами, навчальними закладами, центрами передачі технологій та підприємствами, які зацікавлені в отриманні майбутнього інноваційного продукту. Співпраця дослідницьких, промислових і державних організацій має вирішальне значення для створення інноваційних систем в академічному середовищі¹.

Що стосується більшості розвинутих країн ЄС, зокрема, то в останніх інтенсивно розвивають складову національної інноваційної системи – інноваційну інфраструктуру, орієнтовану на здійснення комерціалізації науково-технічних розробок. Наприклад, Національне технологічне агентство у Фінляндії; у Франції спеціальні організації (державні агенти) ANVAR, також розгорнуто низку дослідницьких мереж і мереж технологічних інновацій (які об'єднують зацікавлених учасників у сфері технологій і промисловості, у тому числі партнери з інших країн ЄС), які покликані організувати співпрацю між бюджетними дослідницькими структурами і промисловими структурами за пріоритетними напрямками досліджень². У Німеччині функції технологічних посередників між лабораторіями та компаніями виконують різні наукові товариства і спільні дослідницькі асоціації в промисловості. Провідна організаційна роль належить Фраунгоферівському товариству, до складу якого входять 58 дослідних інститутів. Їх діяльність фінансується за допомогою субсидій Федерального уряду Німеччини та доходів від виконання контрактних досліджень³.

Головними тенденціями європейських країн у вказаному напрямку є введення законодавчої норми, яка визначає завдання комерціалізації як одного з основних профілів дослідних організацій, закріплення прав на результати інтелектуальної діяльності за виконавцями (організаціями-розробниками) та рентних доходів і додаткових можливостей за авторами, стимулювання університетами й науковими організаціями процесів передачі прав на результати інтелектуальної діяльності

tion from The Commission to the Council, the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. Brussels, 04.04.2007, COM(2007) 182 final. URL <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52007DC0182>.

¹ Ozen C., Owaishiz A., Dabic M., Daim T. Exploring entrepreneurship in the academic environment. *Technology in Society*. 2023. Vol. 72. 102168. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.techsoc.2022.102168>.

² Король Я. П. Аналіз середовища комерціалізації науково-технічних розробок в університетах. *Сучасний стан наукових досліджень та технологій в промисловості*. 2018. № 3 (5). С. 106–113. URL: <https://journals.indexcopernicus.com/api/file/viewByFileId/491320.pdf>.

³ Січко С. М. Інноваційний розвиток країн світу. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. 2016. Вип. 7, ч. 3. С. 92–95. URL: http://www.visnyk-econom.uzhnu.uz.ua/archive/7_3_2016ua/25.pdf.

у виробничу сферу задля прискорення комерціалізації вказаних результатів шляхом закріплення частини доходу й системи додаткових стимулів між окремими дослідниками, інститутом і посередником¹.

Варто виокремити важливість аспекту значної фінансової підтримки не тільки процесу здійснення наукових досліджень і розробок, а й процесу комерціалізації таких досліджень у європейських країнах, запровадження відповідних програм, спонсорства тощо².

Варто погодитися з думкою про те, що якщо в розвинутих країнах основною проблемою взаємозв'язків «наука – виробництво» є пошук ринкової можливості інновації, то в Україні основною проблемою є нерозвиненість мережі комунікацій, базою якої є інноваційна інфраструктура для розробників і потенційних споживачів наукових розробок, що сповільнює розвиток процесів комерціалізації³.

Таким чином, на особливу увагу, в тому числі з огляду на досвід ЄС, заслуговують питання правового забезпечення організації передачі наукових знань, діяльності спеціалізованих відділів, які займаються комерціалізацією результатів наукової діяльності, а також створення спеціальних організацій, що забезпечують комерціалізацію технологій (як на прикладі Франції, Німеччини, Фінляндії тощо). Практика країн ЄС свідчить, що комерціалізацією технологій повинні займатися спеціалісти у сфері передачі технологій, які працюють у спеціально утворених для цих цілей структурах.

Для процесів європейської інтеграції актуальності набувають знання, вміння та навички, які дозволяють, сприяють і допомагають: 1) своєчасно виконувати зобов'язання, які держава взяла на себе, обравши шлях євроінтеграції, наприклад, здійснювати адаптацію національного законодавства, процедур, стандартів і норм до норм ЄС, забезпечувати їх виконання і дотримання, запровадити систему впровадження і моніторингу; 2) відігравати активну роль у євроінтеграційних процесах, використовуючи їх на користь власної держави, зокрема мати необхідні фахові, експертні чи технічні знання у своїх секторах і галузях; розуміти національні інтереси й мати здібності захищати їх; знати процедури і правила (протокол, голосування тощо), за якими приймаються

¹ Островська Г. Й. Активізація інтелектуального потенціалу підприємства та інтенсифікація процесів інтелектуальної власності в умовах економіки, заснованої на знаннях. *Соціальна економіка*. 2020. Вип. 60. С. 97–113. URL: <https://periodicals.karazin.ua/socoeconom/article/view/16690/15565>.

² Siegel D., Bogers M. L., Jennings P. D., Xue L. Technology transfer from national/federal labs and public research institutes: Managerial and policy implications. *Research Policy*. 2023. Vol. 52, Issue 1. 104646. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.respol.2022.104646>.

³ Король Я. П. Аналіз середовища комерціалізації науково-технічних розробок в університетах. *Сучасний стан наукових досліджень та технологій в промисловості*. 2018. № 3 (5). С. 106–113. URL: <https://journals.indexcopernicus.com/api/file/viewById/491320.pdf>.

рішення в ЄС; мати розвинуті комунікативні і лідерські навички (наприклад, спілкування з колегами, ведення переговорів, вміння переконувати), щоб впливати на процес прийняття рішень і вироблення політики в ЄС; 3) прискорювати процеси європеїзації в державі, зокрема завдяки прискоренню перекладу *acquis communautaire* та поширенню інформації про ЄС, а також через створення налагодженої системи координації всередині уряду, між різними гілками влади, між урядом та інституціями ЄС; 4) здійснювати планування, спираючись на стратегічне бачення, політичний аналіз і прогнозування, зокрема вміння передбачати розвиток подій на європейській арені і вдома; узгоджувати політику європейської інтеграції із внутрішньою політикою; спрогнозувати нову роль, функції і завдання уряду та реформувати урядові структури відповідно до прогнозу; запровадити систему управління змінами; впроваджувати зміни, спираючись на аналіз і обираючи між кількома альтернативами; повсякчас прилаштовувати систему багатовекторного співробітництва на національному та наднаціональному рівнях до змін, що відбулися або мають відбутися; 5) своєчасно реагувати на вимоги і виклики євроінтеграції, зокрема нарощувати спроможність через запровадження системи підготовки й підвищення кваліфікації державних службовців, застосування методів самооцінки та вимірювання адміністративної спроможності¹.

У рамках виконання Плану заходів з виконання Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та ЄС, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони², за ст. 374 цієї Угоди Сторони розвивають і посилюють наукове й технологічне співробітництво з метою як наукового розвитку як такого, так і зміцнення свого наукового потенціалу для вирішення національних і глобальних викликів. Накопичення та обмін науковою інформацією сприяють підвищенню конкурентоспроможності Сторін шляхом розширення можливостей їх економіки щодо набуття та використання знань для комерціалізації нових продуктів і послуг.

Положеннями Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони, від 27 червня

¹ Європейський досвід державного управління : курс лекцій / уклад.: О. Ю. Оржель, О. М. Палій, Ю. Д. Полянський, С. М. Гладкова, С. В. Соколик, П. І. Крайник, Т. О. Гусаченко ; за заг. ред. О. Ю. Оболенського, С. В. Сьоміна, А. О. Чемериса, С. В. Загороднюка, О. Л. Приходько, Л. О. Воронько. Київ : Вид-во НАДУ, 2007. 76 с. URL: <https://ktpu.kpi.ua/wp-content/uploads/2014/02/UEvropskij-dosvid-derzhavno-go-upravlinnya.pdf>.

² План заходів з виконання Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони : затв. постановою Каб. Міністрів України від 25 жовт. 2017 р. № 1106. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/1106-2017-p>.

2014 р., передбачені заходи щодо створення сприятливого середовища з функціонування складових національної інноваційної системи, зокрема щодо передачі технологій та спрощення створення і комерційного використання інноваційних продуктів і продуктів творчої діяльності на відповідній території. До того ж, як уже зазначалося, однією з головних цілей співробітництва регламентовано сприяння розвитку інноваційної політики шляхом обміну інформацією та передовим досвідом щодо комерціалізації НДДКР (зокрема механізми підтримки заснування підприємницької діяльності, пов'язаної з використанням технологій), кластерний розвиток та доступ до фінансових ресурсів.

Отже, основними перспективними напрямками в Новій європейській програмі інновацій ЄС (Нового європейського порядку денного інновацій, що викладений в повідомленні Європейської комісії від 5 липня 2022 р. COM(2022) 332)¹ регламентовано такі:

1. Доступ до фінансування для deep tech інновацій, що означає зосередження основного вектора щодо фінансування на реалізації додаткової підтримки інновацій через гранти та стимулювання приватних інвестицій; необхідність розвитку фондів венчурного капіталу; впровадження закону про лістинг, що надасть змогу залучити додаткові приватні інвестиції для підтримки розширення та зростання малого й середнього підприємництва.

2. Основні умови для deep tech інновацій, які включають нормативне забезпечення, що має визначальне значення, тому що може стимулювати або перешкоджати розробці та впровадженню нових інноваційних продуктів і процесів. Одним із головних завдань у межах цього напрямку є забезпечення доступу до інноваційної інфраструктури.

3. Сприяння розвитку інноваційних екосистем і подолання інноваційного розриву в ЄС. Так, щодо сприяння розвитку зазначено, що інноваційна екосистема повинна базуватися на процвітаючих регіональних інноваційних екосистемах і використовувати відповідний досвід. При цьому ключову роль у розбудові регіональних інноваційних екосистем відіграє стратегія розумної спеціалізації, що забезпечує базис для підтримки досліджень та інновацій. Окрім цього, відмічається важливість функціонування платформ смарт-спеціалізації, регіональних інноваційних центрів і промислових кластерів на основі спільного розміщення дослідницьких інфраструктур, закладів вищої освіти, дослідницьких і технологічних організацій та промисловості. Регіональна інноваційна схема зосереджена на розвитку інноваційних екосистем у регіонах

¹ A New European Innovation Agenda : The Commission to the European Parliament, The Council, The European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. Brussels, 05.07.2022, COM(2022) 332 final. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52022DC0332>.

із низьким рівнем інноваційної ефективності по всій Європі та на зв'язку цих екосистем із місцевими та регіональними стратегіями смарт-спеціалізації. Крім цього, важливе значення має запровадження нових моделей співпраці, у тому числі через промислові альянси, які об'єднують широкий спектр партнерів у певній галузі (ланцюгу), включаючи зацікавлених сторін із державного й приватного секторів, що дозволяє комерціалізувати проривні інновації. Крім того, мережа європейських центрів цифрових інновацій підтримуватиме цифрові інновації в малих та середніх підприємствах і державних адміністраціях у всіх регіонах ЄС, доповнюючи національні та регіональні стратегії цифровізації, щоб допомогти впроваджувати інновації.

4. Глибокі технологічні (deep tech) здібності. Враховуючи той факт, що інновації залежать від успішного навчання та залучення людського капіталу (потенціалу) і відповідних здібностей, ключовими для заохочення та забезпечення потоку висококваліфікованих і талановитих людей є високоякісна освіта й привабливі умови праці.

5. Удосконалення основ формування інноваційної політики. Ефективна інноваційна політика має базуватися на точному моніторингу й оцінці; реалізація політики як на рівні ЄС, так і на національному рівні повинна здійснюватися згідно з мінливою природою інновацій.

Перелічені основні напрями інноваційного розвитку є актуальними для імплементації та повинні бути враховані при вдосконаленні системи правового регулювання розвитку національної інноваційної системи.

Також вбачається доцільним чітке закріплення на законодавчому рівні всіх елементів інноваційної інфраструктури та впорядкування процесу трансферу об'єктів права інтелектуальної власності з дотриманням балансу інтересів авторів, держави й комерційних структур, зокрема з елементами інноваційної інфраструктури (Стратегія розвитку сфери інноваційної діяльності на період до 2030 року, затверджена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 10 липня 2019 р. № 526-р).

Однією з найважливіших перспектив удосконалення правового регулювання розвитку національної інноваційної системи та механізмів комерціалізації результатів наукової діяльності є відповідність законодавства України праву ЄС у зазначеній сфері, що сприяє, в тому числі, євроінтеграції та виконанню положень, передбачених в Угоді про асоціацію. Крім того, удосконалення механізмів комерціалізації результатів наукової діяльності надасть можливість збільшення частки інноваційної продукції, що випускається та поставляється, і, відповідно, сприятиме економічному розвитку післявоєнної України.

Слід зважати на те, що регулювання визначеного питання може бути перешкодою для інновацій, якщо воно не розроблене належним чином або коли воно придушує конкуренцію. Негнучке правове регулювання або регулювання, яке відстає від інноваційних циклів, може, наприклад, перешкодити комерціалізації інноваційного продукту або його розширенню. Разом із цим слід враховувати не лише позитивний досвід ЄС, а й брати до уваги історичні аспекти розвитку національної інноваційної системи України, враховувати відповідні особливості, відмінності, що склались у вітчизняному науковому середовищі.

Враховуючи визначальне значення нормативно-правового забезпечення інноваційної діяльності та функціонування всіх підсистем національної інноваційної системи, таке забезпечення повинне містити належні засоби стимулювання провадження інноваційної діяльності й підвищення ефективності забезпечення розвитку інноваційної інфраструктури, тобто мати вдосконалену форму, яка відповідає сучасним викликам і реальним потребам щодо впровадження нових інноваційних продуктів і комерціалізації результатів інноваційної діяльності. До того ж постає потреба в **узгодженості основних стратегічно визначених напрямів та орієнтирів** (у тому числі щодо вдосконалення чинного законодавства у сфері інноваційної діяльності) із викликами й потребами сьогодення.

Так, нині існує потреба щодо вдосконалення основ формування інноваційної політики з урахуванням основних напрямів щодо формування ефективної інноваційної політики, побудованої на системі моніторингу й оцінці. Державна інноваційна політика має концентруватися на напрямках, які відповідають сучасному стану інноваційного розвитку, враховуючи інтереси всіх зацікавлених сторін, особливо важливою при цьому є ефективна взаємодія між усіма суб'єктами інноваційної інфраструктури та складовими національної інноваційної системи.

Особливу увагу треба зосередити на розвитку регіональної інноваційної системи як складової національної інноваційної системи, зокрема розвитку регіонів з низьким рівнем інноваційної ефективності. Регіональний вимір впливає на раціоналізацію використання всіх видів ресурсів, активізацію накопичення людського капіталу й науково-технічного потенціалу¹.

Ресурсне забезпечення є однією з найважливіших функцій, реалізація якої впливає на рівень розвитку суб'єктів господарювання й

¹ Danykiv K., Kloba L., Havran M., Mata M. N., Martins J. M., Correia A. B., Dantas R. M., Zelenitsa I. Diagnostics of innovative activity of small entrepreneurship structures in the Lviv region. *Academy of Entrepreneurship Journal*. 2021. Vol. 27, Special Issue 2. 14 p. URL: <https://www.abacademies.org/articles/diagnostics-of-innovative-activity-of-small-entrepreneurship-structures-in-the-lviv-region.pdf>.

ефективність їх функціонування та забезпечує взаємодію всіх елементів регіонального відтворення¹, у тому числі елементів інноваційної інфраструктури. Втім, існування обмеженості фінансового забезпечення та надання державної підтримки, наявність диспропорцій регіонального економічного розвитку потребують реалізації відповідних механізмів стимулювання розвитку інноваційної інфраструктури.

На підставі вищезазначеного слід резюмувати, що запозичення провідного досвіду ЄС у вирішенні завдань щодо розбудови національної інноваційної системи та розвитку інноваційної інфраструктури дасть змогу підвищити рівень інноваційності національної економіки та формувати розвинуту інноваційну систему країни.

Для забезпечення системності інфраструктурної підтримки інноваційного процесу й суб'єктів інноваційної діяльності як умови наближення економіки України до членства в ЄС необхідно здійснити першочергові заходи щодо: удосконалення та адаптації нормативно-правової бази у сфері інноваційної діяльності до принципів і норм законодавства ЄС; створення законодавчих підстав для підтримки й розвитку суб'єктів інноваційної інфраструктури; розроблення дієвого механізму регіональної підтримки розвитку інноваційної інфраструктури (розробка відповідних державних та регіональних програм і проєктів щодо сприяння впровадженню інновацій та зростанню технологічного рівня регіональної економіки, підтримки інноваційних підприємств та стартапів).

Під час підготовки України як країни – кандидата на вступ до ЄС до цього вступу найбільшу увагу слід зосередити на інноваційному розвитку, конкурентоспроможності за рахунок впровадження результатів НДДКР, що передбачають наявність високого рівня знань, вмінь і навичок науковців, винахідників тощо залежно від рівня, посади та сфери інноваційної діяльності, які в сукупності гарантують ефективне вироблення та впровадження державної інноваційної політики європейської інтеграції, допоможуть перетворити Україну на рівноправного партнера ЄС та інших країн-членів.

Україна має можливість приєднатись до ЄС та бути частиною світового лідерства в нинішній хвилі глибоких технологічних інновацій, докладаючи узгоджених зусиль, які використовують її різноманітні таланти, інтелектуальні активи й промислові можливості. Разом із тим формування інноваційної інфраструктури розвитку комерціалізації – тривалий і складний процес.

¹ Blikhar V., Kopytko M., Patsula O., Synenkyi V., Bulachek V. Management and legal aspects of economic security of enterprises in the process of innovation. *Financial and credit activity: problems of theory and practice*. 2021. № 6 (41). P. 360–368. DOI: <https://doi.org/10.18371/fcaptp.v6i41.251445>.

Особливе значення має побудова в Україні нової системи управління науковими дослідженнями, яка б охопила повний цикл: від опрацювання ідеї до створення інноваційного продукту, його серійного виробництва, впровадження та постачання на ринку. У вказаному контексті на особливу увагу заслуговують технологічні посередники між установами досліджень і суб'єктами підприємницької діяльності, які також є однією з інституцій, що забезпечує стимулювання виробництва високотехнологічної продукції.

Принциповими умовами для того, щоб такий процес в Україні перейшов в активну стадію, є не лише вирішення питання фінансування цих заходів, хоча це, безсумнівно, є важливою умовою, але й достатня нормативно-правова урегульованість питань розвитку інноваційної інфраструктури, трансферу технологій, комерціалізації результатів наукових досліджень, системність і послідовність у реалізації державної інноваційної політики, забезпечення належного функціонування необхідних інституцій. При цьому доцільним і ефективним буде перейняття досвіду Європейського Союзу в регулюванні та розвитку інноваційної системи й вирішення питань комерціалізації наукових досліджень.

Для сталого розвитку інноваційної національної економіки потрібно забезпечити сприятливі умови провадження інноваційної діяльності й розвитку всіх складових національної інноваційної системи. Сьогодні необхідна адаптивна стратегія щодо забезпечення розвитку інноваційної інфраструктури та розбудови національної інноваційної системи з урахуванням узгодження відповідних стратегічних напрямів, реальних потреб і євроінтеграційних викликів. До того ж удосконалення чинного законодавства в інноваційній сфері й належне інвестиційне забезпечення мають вирішальне значення для інтенсифікації інноваційної діяльності та сталого розвитку національної економіки інноваційним шляхом. Тому нині вкрай важливим є оновлення інноваційної політики держави з метою подолання кризових явищ у національній економіці країни¹. Отже, для підвищення рівня міжнародної конкурентоспроможності країни необхідно забезпечити виконання вимог, необхідних для набуття Україною повноправного членства в ЄС, спрямованих на створення оновленої нормативно-правової бази, з метою стимулювання інноваційного розвитку.

Крім цього, важливе значення має запровадження нових моделей міжнародної співпраці, міжнародне співробітництво у сфері іннова-

¹ Подрез-Ряполова І. В. Підвищення рівня інноваційності національної економіки: правові питання та стратегічні напрями. *Право та інновації*. 2023. № 1 (41). С. 34–39. DOI: [https://doi.org/10.37772/2518-1718-2023-1\(41\)-5](https://doi.org/10.37772/2518-1718-2023-1(41)-5).

ційної діяльності, зокрема розробка й реалізація за участю міжнародних організацій заходів щодо сприяння розвитку національної інноваційної системи та її складових.

6.2.5. УДОСКОНАЛЕННЯ ПОДАТКОВОГО ЗАКОНОДАВСТВА ЯК ПЕРЕДУМОВА СТВОРЕННЯ СПРИЯТЛИВОГО БІЗНЕС-СЕРЕДОВИЩА В УКРАЇНІ

Визначаючи зміст, перспективи та наслідки податкового реформування, треба мати чітке уявлення як про систему оподаткування, яка враховувала б сучасний стан суспільних відносин, так і про стан законодавчого відображення цього. Принциповою особливістю, яка впливає на природу й форму вираження податкових відносин у сучасних умовах, є війна. Причому важливо мати на увазі, що ставлення до регулювання податкових відносин у найближчій перспективі не можна формувати за рахунок використання конструкцій та підходів мирних часів. Більше того, сталість «мирної» податкової системи навряд чи можна пов'язувати з можливостями її реалізації навіть після перемоги України. Наступний етап історичного розвитку, розвитку економічних (у тому числі податкових) відносин буде зумовлений процесами відновлення, відбудови не лише споруд, інфраструктури, а й системних зв'язків, логістичних складових функціонування економічного механізму.

Надходження від сплати податків і зборів самим безпосереднім чином пов'язується з особами, у яких виникає податковий обов'язок, та підставами, які його породжують. Тобто фактично йдеться про платника як податково зобов'язану особу та об'єкт оподаткування, на підставі якого формується кількісний вираз податкового обов'язку і розраховується сума податку, яку належить перерахувати до відповідного бюджету. База оподаткування, ставка податку, податкові пільги також не можуть залишатися стабільними в умовах плінності та швидкої зміни податкових відносин. Саме на ці складові податкового механізму й відбувся найбільш принциповий вплив у сучасних умовах війни, тому вони вимагатимуть принципового коригування і на етапі відновлення економіки України. Безумовно, розглядаючи перспективи коригування податкових механізмів, не можна не враховувати цих обставин. Зупинимось на декількох тенденціях.

Платник. Узагальнене бачення системи платників податків передбачає аналіз системи зобов'язаних осіб, до якої входять юридичні особи, відокремлені підрозділи юридичних осіб і фізичні особи. Відповідно до Податкового кодексу України платниками податків визнаються фізичні особи (резиденти і нерезиденти України), юридичні

особи (резиденти і нерезиденти України) та їх відокремлені підрозділи, які мають, одержують (передають) об'єкти оподаткування або провадять діяльність (операції), що є об'єктом оподаткування згідно з цим Кодексом або податковими законами, і на яких покладено обов'язок із сплати податків та зборів згідно з цим Кодексом¹. Зрозуміло, що в умовах бойових дій значна кількість юридичних осіб припинила своє функціонування через неможливість здійснювати діяльність на окупованих територіях, територіях, де тривають бойові дії, і т. д. Тобто значна кількість юридичних осіб як податково зобов'язаних учасників відносин просто зникає. Відповідно до цього зникають або принципово зменшуються надходження від сплати податків такими особами.

Податковий обов'язок фізичних осіб принципово коригується від місцезнаходження такого платника. За подібною підставою класифікації можна виділити:

а) платників податків, які залишились на окупованій території. Звісно, скоріше за все, розраховувати на сплату податків такими особами до державного бюджету України чи місцевих бюджетів не можна. Більше того, ще гостріше постає питання у випадку, коли йдеться про перереєстрацію такої особи як платника податку;

б) особи, які знаходяться в так званій сірій зоні, зоні проведення бойових дій. Зрозуміло, що навряд чи і в цій ситуації можна розраховувати на сталі надходження до доходних частин бюджетів. Мабуть, певним виключенням може бути справляння податків з осіб, які працюють онлайн, податки щодо яких утримуються податковими агентами;

в) платники податків, які змінили своє місцезнаходження та відносяться до категорії внутрішньо переміщених осіб. Подібна категорія податково зобов'язаних суб'єктів також навряд чи сформує сталі надходження до бюджетів за рахунок сплати податків. Більше того, у цій ситуації треба враховувати та узгоджувати й баланс коштів, які могли б надходити до бюджетів від них, і коштів, які в цих умовах виділяються їм в якості різного роду соціальних виплат;

г) платники податків, які не змінили місцезнаходження і здійснюють свою діяльність на території, що підконтрольна Україні та не є ареною бойових дій. Тобто в цій ситуації йдеться про звичайний податковий режим для платників податків, у якому вони знаходились до початку війни. Зрозуміло, що і в таких найбільш сприятливих умовах для податково зобов'язаної особи не може бути ідентичності з тими умовами, у яких вони виконували податковий обов'язок до початку війни;

¹ Податковий кодекс України : Закон України від 02.12.2010 № 2755-VI, ред. від 06.05.2023. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2755-17> (дата звернення: 07.05.2023).

г) платники податків, які опинилися за межами території України. У цій ситуації найбільш гостро постає питання щодо чіткого розуміння наслідків визначення податкового резидентства, тобто пов'язаності змісту й розміру податкового обов'язку з тривалістю знаходження особи за межами України.

Питання податкового резидентства ми пропонуємо розглянути більш детально. За основу візьмемо проблематику податкового резидентства українців, які у зв'язку з війною були вимушені мігрувати до країн Європейського Союзу. Насправді поточна ситуація має доволі-таки унікальний, нетотожний характер порівняно з будь-яким іншим фактом, який попередньо мав місце у світовій історії. До війни, за загальним правилом, українці могли затриматися на території ЄС тривалістю до 90 календарних днів на підставі «безвізу». Такого роду перебування мало тимчасовий характер. Для більш тривалого знаходження в тій чи іншій країні Європи українцям уже потрібно було отримувати інший міграційний статус (наприклад, отримання посвідки на проживання на підставі дозволу на роботу та/або дозволу на провадження підприємницької діяльності). З 4 березня 2022 р. ЄС було активовано так звану Директиву про тимчасовий захист¹. Вона встановлює основоположні правила, імплементувати які повинні на національному рівні всі держави – члени ЄС. Це зумовило ситуацію, коли українці без необхідності обов'язкової інтеграції в національні економіки таких європейських держав фактично перебувають на їхній території протягом доволі тривалого періоду часу. Відповідно, в українців, які отримали тимчасовий захист і перебувають на території окремо взятої європейської держави протягом тривалого періоду часу, виникають закономірні ризики, що пов'язані з набуттям резидентського статусу відповідної країни. При цьому значна частина українців і справді розглядає такий тимчасовий захист як вимушений захід і збирається в подальшому повернутися до своїх домівок.

Проблематика податкового резидентства має комплексний характер і не в останню чергу пов'язана із власне податковим суверенітетом держав. Ефективно врегулювати питання визначення податково-резидентського статусу виключно на рівні національних нормативних актів окремо взятих держав не вбачається за можливе. У зв'язку із цим держави вимушені йти на окремі компроміси та визначати регламентацію питання податкового резидентства також на міжнародно-правовому рівні.

¹ Council Directive 2001/55/EC of 20 July 2001 on minimum standards for giving temporary protection in the event of a mass influx of displaced persons and on measures promoting a balance of efforts between Member States in receiving such persons and bearing the consequences thereof. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/?uri=celex:32001L0055> (дата звернення: 07.05.2023).

Це зумовлює дворівневий характер закріплення критеріїв визначення резидентського статусу фізичних осіб:

- рівень міжнародних договорів;
- рівень національного законодавства.

Незважаючи на те, що за загальним правилом на рівні національного податкового законодавства будь-якої держави закріплюється правило про превалювання міжнародних договорів над актами власне національного законодавства, за замовчуванням усі держави спочатку застосовують національні критерії встановлення резидентського статусу, а вже потім переходять до конвенційних критеріїв. Такого роду стан справ цілком зрозумілий, адже спочатку податкові органи не знають про фактичний склад особистих обставин фізичної особи, і тільки визначивши наявність прив'язок у такої особи до іншої держави, починають застосовувати конвенційні критерії визначення резидентського статусу фізичної особи, керуючись положеннями двосторонньої угоди про уникнення подвійного оподаткування.

Критерії визначення резидентського статусу фізичної особи є майже повністю уніфікованими на конвенційному рівні та значною мірою систематизовані й однорідні на рівні національного податкового законодавства окремо взятих держав. За загальним правилом основними та пріоритетними до застосування є такі критерії визначення резидентського статусу фізичних осіб:

1) *критерій постійного житла*. Особа вважається резидентом тієї держави, де вона має постійне житло. Відповідний критерій визначення резидентського статусу підлягає першочерговому застосуванню. Під постійним житлом прийнято розуміти житлову нерухомість, у якій особа постійно та зазвичай безперервно проживає. Підтвердженням наявності постійного житла в конкретній державі може, зокрема, слугувати наявність житлової нерухомості на праві власності, довгострокової оренди, реєстрація місця проживання тощо. У той самий час, якщо особа має постійне житло у двох державах (з-поміж яких вирішується питання податкового резидентства особи), то в такому випадку даний критерій буде мати неоднозначний характер, і потрібно буде переходити до наступного критерію;

2) *критерій центру життєвих інтересів*. Відповідний критерій підлягає застосуванню в тому випадку, якщо попередній не має вирішального значення для встановлення резидентського статусу фізичної особи. Центр життєвих інтересів – це комплексне поняття, адже включає дві складові: а) центр особистого життя (сім'я); б) центр економічних інтересів (бізнес). При цьому і сім'я, і бізнес є рівнозначними за своїм значенням. У той самий час, якщо особа частково має центр життєвих інтересів у кожній із держав, з-поміж яких вирішується питання її податкового резидентства, то в такому випадку слід

переходити до наступного критерію, що має менш пріоритетне значення;

3) *критерій місця звичайного проживання*. Звичайне місце проживання є критерієм темпоральним за своєю правовою природою. Фактично цей критерій зводиться до правила 183 днів. Тобто якщо особа перебуває на території певної держави більше як 183 дні протягом календарного року, то така особа вважається податковим резидентом відповідної держави. У переважній більшості випадків саме цей критерій має вирішальне значення для встановлення податково-резидентського статусу особи. Відповідний критерій є також умовним «фаворитом» для цілей правозастосування з боку податкових органів.

Є також інші критерії визначення резидентського статусу фізичних осіб, однак саме вищезазначені критерії, як правило, є достатніми для визначення резидентського статусу фізичної особи в переважній більшості випадків. Саме тому їх справедливо вважають найбільш функціональними критеріями.

На сьогоднішній день для забезпечення економічного розвитку як ніколи актуальним постає завдання зберегти податково-резидентський статус України для всіх тих осіб, які отримали тимчасовий захист у Європі або інший подібний правовий статус в інших державах. Чому це так актуально? Особа має необмежений податковий обов'язок перед державою, податковим резидентом якої є. Відповідно, держава завжди може розраховувати на оподаткування, у тому числі, доходів особи з іноземних джерел.

Щоправда, у цьому питанні не варто перегинати палицю. Мова йде про право особи на зарахування сплачених за кордоном податків. Частою формою зловживань контролюючих органів є ситуація, коли сплачені за кордоном податки, навіть при подачі всіх необхідних належним чином легалізованих довідок про суму таких сплачених за кордоном податків, ігноруються. Банальною причиною такого ігнорування може слугувати нетотожність формальних конструкцій сплачених за кордоном податків їх українським аналогам (хоча при цьому вся змістова складова є тотожною). Такого роду стан справ не можна назвати послідовним, адже він як мінімум призводитиме до того, що українські платники податків будуть намагатися приховати джерела своїх іноземних доходів і ухилятимуться від їх декларування, а як максимум – намагатимуться знайти спосіб для «виходу» з податкового резидентства України, щоб не займатися процедурами податкового адміністрування та не сплачувати податки одночасно у двох юрисдикціях.

У той самий час це не означає, що українці масово виявляють бажання вийти з податково-резидентського статусу України. Навіть навпаки, для тих осіб, які й надалі продовжують працювати з-за кордону на українського роботодавця та/або дистанційно провадити підприєм-

ницьку діяльність як самозайнята особа, збереження українського резидентства є як ніколи актуальним. Доволі важливою специфікою національних критеріїв податкового резидентства для фізичних осіб є той аспект, що сам Податковий кодекс України (ПК України) визначає достатньою підставою для визначення особи резидентом сам факт реєстрації особи в Україні як самозайнятої особи (підп. «б» підп. 14.1.213 п. 14.1 ст. 14 ПК України). І на сьогоднішній день поки що такий послідовний підхід і реалізується, а отже, Україна не поспішає «відмовлятися» від своїх податкових резидентів. У контексті цього питання важливим є також лобювання інтересів своїх податкових резидентів на міжнародному рівні (зокрема, проблема щодо прирівняння поточної ситуації до так званого ковідного прецеденту), адже надходження від сплати податків такими тимчасово мігрувавшими громадянами є як ніколи актуальними для наповнення відповідних бюджетів.

Об'єкт оподаткування. Об'єктом оподаткування за ПК України можуть бути майно, товари, дохід (прибуток) або його частина, обороти з реалізації товарів (робіт, послуг), операції з постачання товарів (робіт, послуг) та інші об'єкти, визначені податковим законодавством, із наявністю яких податкове законодавство пов'язує виникнення у платника податкового обов'язку¹. Класифікуючи податки за принципом характеру об'єкта оподаткування, можна виділити три типи:

а) майнові податки (податки на майно, на землю і т. д.). Розраховувати не лише на збільшення надходжень за податками цього типу, а хоча б на збереження надходжень у тих самих розмірах навряд чи є доречним. Одним із чинників складного юридичного факту, який породжує податковий обов'язок і, відповідно, обов'язок зі сплати податків, є наявність об'єкта оподаткування (будівлі, земельної ділянки і т. д.), але в умовах, коли такий об'єкт зникає (будинок зруйнований, земельна ділянка замінована й не може бути використана), зникають і підстави виникнення податкового обов'язку. Тобто кошти від сплати подібних податків надходити не будуть;

б) подоходні податки (податок на прибуток юридичних осіб, податок з доходів фізичних осіб) передбачають в якості об'єкта оподаткування доходи чи їх частини (прибуток). Абсолютно зрозуміло, що у випадку, коли такий об'єкт оподаткування зникає, не може виникнути й обов'язок щодо сплати податків подібного типу. Зникнення або принципове коригування такого об'єкта пов'язується з класифікацією зобов'язаних осіб, на чому ми зупинилися вище;

в) непрямі податки (податок на додану вартість, акцизний податок). На перший погляд, саме податки цього типу залишаються сталим

¹ Податковий кодекс України : Закон України від 02.12.2010 №2755-VI, ред. від 06.05.2023. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2755-17> (дата звернення: 07.05.2023).

джерелом формування доходів бюджетів. Так, у переважній більшості випадків такі податки являють собою певну дельту (надлишок), який додається до ціни виробника на кожному етапі реалізації товарів, робіт і послуг. Там, де здійснюється підприємницька, господарська діяльність, там і будуть виникати податковий обов'язок за непрямими податками та формуватися сталі надходження при формуванні бюджетних доходів. Але треба враховувати й іншу тенденцію – непрямі податки (в першу чергу податок на додану вартість), виступаючи певним надлишком до ціни виробника, збільшують ціну реалізації товарів, робіт, послуг. Таким чином, вони чітко виконують стимулюючу (дестимулюючу) функцію податку, обмежуючи попит за рахунок збільшення ціни. Податок на додану вартість, виникнувши як податок, що стримує попит, споживання, залишається таким інструментом і досі. Звідси виникає питання, чи доречно сьогодні активно використовувати такий обмежувальний інструмент, коли доходи населення і так схиляються до мінімізації.

База оподаткування. Відповідно до ст. 23 ПК України базою оподаткування визнаються конкретні вартісні, фізичні або інші характеристики певного об'єкта оподаткування. Тобто база оподаткування – це фізичний, вартісний чи інший характерний вираз об'єкта оподаткування, до якого застосовується податкова ставка і який використовується для визначення розміру податкового зобов'язання. При цьому треба враховувати, що один об'єкт оподаткування може утворювати кілька баз оподаткування для різних податків. У той самий час конкретна вартісна, фізична або інша характеристика певного об'єкта оподаткування може бути базою оподаткування для різних податків¹.

Безпосередньо пов'язаність бази оподаткування з об'єктом оподаткування призводить іноді до хибних висновків, коли між ними ставиться знак рівності. Як ми вже звертали увагу, законодавець чітко розмежує їх і правові наслідки, які вони породжують. Якщо об'єкт оподаткування можна розглядати як елемент складного юридичного факту, який породжує податковий обов'язок, бо без наявності об'єкта оподаткування у платника не може виникнути податковий обов'язок, то база оподаткування має більш прикладне, похідне значення при розрахунку суми податку, який підлягає сплаті. Звісно, якщо ми акцентуємо увагу на зміні об'єкта оподаткування в умовах війни, то це не може не породжувати і принципової зміни кількісного, вартісного вираження такого об'єкта, тобто бази оподаткування. Характеризуючи зміст і вплив бази оподаткування, хотілося б зробити два акценти.

¹ Податковий кодекс України : Закон України від 02.12.2010 № 2755-VI, ред. від 06.05.2023. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2755-17> (дата звернення: 07.05.2023).

По-перше, відповідно до ст. 7 ПК України визначено загальні засади податків і зборів, які передбачають обов'язкове законодавче визначення елементів податкового механізму, в тому числі і бази оподаткування. Тобто якщо хоча б одного з них не закріплено, обов'язок зі сплати такого платежу не виникає.

По-друге, акцентуючи увагу саме на ролі й характері впливу на регулювання податкових відносин бази оподаткування, не можна не помічати поверхового, нефахового підходу законодавця щодо запровадження окремих податків і зборів. Так, звісно, ми не можемо не враховувати складних умов, які з'явилися з початком російської агресії з 2014 р. Це зумовило як активізацію спротиву безпосередньо, так і коригування податкових відносин у цьому ж контексті. Однією з таких реакцій виявилось запровадження військового збору.

Навряд чи доречно ставити під сумнів об'єктивність і доцільність запровадження такого інструмента, але не можна погодитися з тими формально-юридичними підставами, якими запроваджено обов'язок його сплати в підрозділі 10 розділу XX «Перехідні положення» ПК України. Так, визначено, що тимчасово, до набрання чинності рішенням Верховної Ради України про завершення реформи Збройних Сил України, встановлюється військовий збір. Платниками збору є фізичні особи – резиденти, які отримують доходи як із джерела їх походження в Україні, так і іноземні доходи; фізичні особи – резиденти, які володіють та/або користуються (орендують (суборендують), на умовах емфітевзису, постійно користуються) земельними ділянками, віднесеними до сільськогосподарських угідь, у частині мінімального податкового зобов'язання; фізичні особи – нерезиденти, які отримують доходи з джерела їх походження в Україні; податкові агенти¹. Тобто законодавець фактично використав певну «кальку», здублювавши підхід до визначення платника податку на доходи фізичних осіб, до платника військового збору. Таким самим чином визначено й об'єкт оподаткування. Об'єктом оподаткування резидента є: загальний місячний (річний) оподатковуваний дохід; доходи з джерела їх походження в Україні, які остаточно оподатковуються під час їх нарахування (виплати, надання); іноземні доходи – доходи (прибуток), отримані з джерел за межами України. У той самий час об'єктом оподаткування нерезидента є: загальний місячний (річний) оподатковуваний дохід із джерела його походження в Україні; доходи з джерела їх походження в Україні, які остаточно оподатковуються під час їх нарахування

¹ Податковий кодекс України : Закон України від 02.12.2010 №2755-VI, ред. від 06.05.2023. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2755-17> (дата звернення: 07.05.2023).

(виплати, надання)¹. Визначивши ставку збору в розмірі 1,5 % від об'єкта оподаткування, законодавець суперечить сам собі, бо таким чином визначити суму податку неможливо. Ставка має застосовуватись до бази оподаткування, а не до об'єкта.

Тобто обов'язок сплати цього збору запроваджено не відповідною статтею, а перехідними положеннями. Якщо виходити з формальних підстав, то податковий обов'язок виникає виключно за тими податками та зборами, які закріплено у ст. 9, 10 ПКУ України, але ні серед загальнодержавних, ні серед місцевих податків військового збору немає. Більше того, встановлюючи обов'язок сплати військового збору, прикінцевими положеннями визначено платника, об'єкт, ставки. Але закріпивши лише ці елементи податкового механізму, визначити суму військового збору, який підлягає сплаті, неможливо, тому що неможливо його обрахувати. Відповідно до ст. 24 ПКУ України одиницею виміру бази оподаткування визнається конкретна вартісна, фізична або інша характеристика бази оподаткування або її частини, щодо якої застосовується ставка податку². Більше того, обчислення суми податку здійснюється шляхом множення бази оподаткування на ставку податку із/без застосуванням відповідних коефіцієнтів³. Саме тому відсутність визначення баз оподаткування при закріпленні військового збору не дає можливості визначити податковий обов'язок із нього.

Так, законодавець спробував знайти вихід із подібної некоректної ситуації та просто додати півтора відсотки військового збору до податку з доходів фізичних осіб. Здається, все ж таки, що більш логічним було б чітке додержання законодавчої техніки та внесення відповідних змін до необхідних статей ПКУ України, а саме: а) внесення військового збору до переліку загальнодержавних податків і зборів (ст. 9 ПКУ України); б) визначення елементів військового збору окремим розділом ПКУ України (після розділу, який регулює земельний податок); в) чітке визначення бази оподаткування та всіх інших елементів військового збору відповідно ст. 7 ПКУ України.

Ставка податку визначає розмір податкових нарахувань на (від) одиницю (одиниці) виміру бази оподаткування⁴, тобто, пов'язуючи з аналізом попереднього елемента податкового механізму, ставка податку орієнтована на базу оподаткування. Звісно, через коригування розміру ставки податку простіше за все встановлювати стимулюючі

¹ Податковий кодекс України : Закон України від 02.12.2010 № 2755-VI, ред. від 06.05.2023. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2755-17> (дата звернення: 07.05.2023).

² Там само.

³ Там само.

⁴ Там само.

або обмежуючі режими для тих чи інших платників або окремих територій. Звісно, такий шлях може бути слухним для сучасного етапу, але навряд чи доцільно зосереджуватись виключно на ньому, бо найбільш ефективно має бути системне застосування преференційних засобів у регулюванні оподаткування. Узагальнено до них можна віднести: звільнення від оподаткування або коригування податкового обов'язку щодо окремих категорій платників податків; зменшення або вивільнення окремих частин об'єкта оподаткування чи бази оподаткування; зменшення ставки податку і т. д.

Податкові пільги також розглядаються законодавцем в якості елемента податкового механізму. У той самий час принципово важливим є те, що законодавець надає їм певний факультативний характер. Відповідно до ст. 7 ПК України при закріпленні елементів податкового механізму йдеться і про податкові пільги. Проте не можна не звернути увагу на принципову відмінність, а саме обов'язок закріпити такі елементи, як платник, об'єкт, база, ставка і т. д., і можливість законодавчого закріплення податкових пільг. Під час встановлення податку можуть передбачатися податкові пільги та порядок їх застосування¹. Тобто виникнення податкового обов'язку зі сплати того чи іншого платежу можливе і без визначення пільг, що неможливо по жодному з основних елементів податкового механізму. Вони виступають як передбачене податковим і митним законодавством звільнення платника податків від обов'язку щодо нарахування та сплати податку та збору, сплата ним податку та збору в меншому розмірі.

Підставами для надання податкових пільг є особливості, що характеризують певну групу платників податків, вид їх діяльності, об'єкт оподаткування або характер і суспільне значення здійснюваних ними витрат².

Виходячи з цього, ми знаходимо щонайменше три підстави запровадження певних податкових преференцій: а) тип платника (при цьому принципово важливим є те, що йдеться не про окремих податково зобов'язаних осіб, а про відповідну категорію платників); б) наявність об'єкта оподаткування, який породжує податковий обов'язок. При цьому важливим є адекватне і своєчасне коригування об'єкта оподаткування, який може бути зменшений (або взагалі зруйнований), що і призведе до зміни податкового обов'язку. Саме тому відповідно до п. 30.3 ст. 30 ПК України платник податків вправі використовувати податкову пільгу з моменту виникнення відповідних підстав для її застосування і протягом усього строку її дії; в) характер витрат, які

¹ Податковий кодекс України : Закон України від 02.12.2010 № 2755-VI, ред. від 06.05.2023. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2755-17> (дата звернення: 07.05.2023).

² Там само.

гарантують або передбачають застосування відповідних податкових преференцій.

Закріплення збалансованого податкового механізму з узгодженим співвідношенням елементів податкового механізму не гарантує сталості та раціональності функціонування системи податків і зборів у цілому. Окремий досконалий податковий механізм може і не досягти мети ефективного застосування. Не менш важливим є збалансоване, узгоджене функціонування системи в цілому, збалансоване співвідношення різних типів податків. В умовах, коли зменшується надходження від майнових податків, має бути знайдено підстави і джерела, за рахунок яких можна було б мінімізувати бюджетні втрати. Саме тому збалансоване коригування співвідношення різних типів податків є одним із напрямків гарантування стабільності й ефективності функціонування податкової системи в цілому.

У контексті цього хотілося б звернути увагу ще на один проблемний аспект, який стосується балансу загальнодержавних і місцевих податків та зборів. Звісно, на цьому ми зауважували, аргументуючи попереднє твердження, але останнім часом дискусійними постають два моменти в регулюванні справляння місцевих податків та зборів і розуміння повноважень місцевих рад щодо цього. Так, відповідно до ст. 8–10 ПК України всі податки та збори в Україні розподіляються на загальнодержавні і місцеві на підставі повноважень органу, який їх вводить на відповідній території. А саме: загальнодержавні – Верховною Радою України; місцеві – рішеннями місцевих рад. Тобто загальний підхід до розуміння окремих елементів податкових механізмів по місцевих податках і зборах закріплено Верховною Радою України¹, тоді як обов'язок сплати таких платежів виникає виключно на підставі рішення місцевої ради. Це породжує принаймні два питання: а) яке співвідношення положень актів місцевих рад і норм Податкового кодексу України, на підставі яких і деталізуються елементи окремого податкового механізму; б) у яких межах місцевими радами можуть коригуватися закріплення окремих елементів механізму місцевого податку чи збору.

І це не просто теоретичне питання, а проблема, яка має в першу чергу практично-прикладне значення. Підтвердженням цього є остання практика судів адміністративної юрисдикції. Мова йде про постанову Другого апеляційного адміністративного суду від 7 березня 2023 р. (справа № 520/27248/21)². Фактично йдеться про те, що місцеві ради

¹ Податковий кодекс України : Закон України від 02.12.2010 № 2755-VI, ред. від 06.05.2023. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2755-17> (дата звернення: 07.05.2023).

² Постанова Другого апеляційного адміністративного суду від 07.03.2023 (справа № 520/27248/21). URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/109404845> (дата звернення: 07.05.2023).

самостійно здійснювали своєрідне «коригування» правового механізму місцевого податку, а саме податку на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки, через встановлення податкових пільг. І пільга така встановлювалася через «гібридну» модель застосування ставки 0% податку до площ квартир у розмірі до 85 кв. метрів. З одного боку, підп. 266.4.1 п. 266.4 ст. 266 ПК України нібито цілком конкретно й остаточно визначає, що база оподаткування податком на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки, в аспекті квартир зменшується на тільки на 60 кв. метрів¹. З іншого ж боку, загальні положення про можливість місцевих рад встановлювати податкові пільги з цього податку визначаються приписами підп. 266.4.2 п. 266.4 ст. 266 ПК України. Відповідно, виникає цілком закономірне питання: все ж таки, чи можуть місцеві ради встановлювати додаткові пільги з податку на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки? Це і справді доволі дискусійне питання. Втім, скільки б аргументів не було «за» і «проти», ми повинні зважати на презумпцію правомірності рішень платника податків і принцип правової визначеності, що є елементом верховенства права. Зважаючи на вищезазначені принципи, податкові пільги, що були запроваджені місцевими радами, повинні діяти по відношенню до відповідних платників податків. Крім цього, суди резонно посилаються на презумпцію дійсності нормативних актів, які не були скасовані у встановленому законом порядку.

Слід зауважити, що попередній матеріал був радше про статистику податкового правовідношення. У подальшому ми б хотіли проаналізувати певною мірою динаміку розвитку податкових відносин у період воєнного стану. Відповідно, процеси трансформації податкового законодавства та правозастосовної практики можна умовно розподілити на три етапи:

1) початок повномасштабного вторгнення рф та зміни до податкового законодавства (перший етап);

2) поетапне скасування окремих матеріально-правових і процедурних обмежень (другий етап);

3) перспективи подальшої трансформації податкового законодавства (третій етап).

Перший етап. На першому етапі повномасштабного вторгнення рф чи не найбільш знаковим було запровадження спеціальної спрощеної системи оподаткування, що отримала свою формалізацію в п. 9 підрозділу 8 розділу XX ПК України. Формалізацію відповідний спеціальний правовий режим отримав у Законі України «Про внесення змін до Податкового кодексу України та інших законодавчих актів

¹ Податковий кодекс України : Закон України від 02.12.2010 №2755-VI, ред. від 06.05.2023. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2755-17> (дата звернення: 07.05.2023).

України щодо дії норм на період дії воєнного стану» № 2120-IX від 15 березня 2022 р.¹ Первинно було встановлено, що тимчасово, з 1 квітня 2022 р. до припинення або скасування воєнного, надзвичайного стану, на території України спрощена система оподаткування може застосовуватися з урахуванням тимчасових нормативних положень. Фактично це обумовило паралельне існування двох спрощених систем оподаткування:

- 1) звичайна спрощена система оподаткування;
- 2) спеціальна спрощена система оподаткування в період воєнного стану.

Ключовою особливістю такої системи оподаткування є добровільність переходу платників податків на відповідну спеціальну систему оподаткування². Спеціальна спрощена система оподаткування вирізнялася перманентними змінами. Спочатку існували ліміти для того, щоб застосовувати відповідну спеціальну спрощену систему (до 10 млрд грн за минулий рік), а потім їх було знято; спочатку організатори азартних ігор не могли застосовувати таку систему, потім їм дозволили це робити, а з часом знову заборонили тощо. Тобто така спеціальна спрощена система функціонує за принципами спроб і помилок, їх виявлення з подальшим виправленням. Головне, щоб вона (спеціальна спрощена система) продовжила існувати в період воєнного стану, однак і це наразі перебуває під питанням.

До основних податково-правових новацій, що були запроваджені спеціальною спрощеною системою оподаткування на період воєнного стану, можна віднести:

- добровільність сплати єдиного податку для платників першої та другої груп;
- можливість застосування спеціальної спрощеної системи оподаткування (стати платниками єдиного податку третьої групи) для платників податків – загальносистемників незалежно від обсягів доходів та при цьому сплачувати єдиний податок за ставкою 2% (замість звичайної ставки 5%).

Основними перевагами такої спеціальної спрощеної системи оподаткування є:

- відсутність обмежень за кількістю найманих працівників (звичайна спеціальна спрощена система такі обмеження передбачає);

¹ Про внесення змін до Податкового кодексу України та інших законодавчих актів України щодо дії норм на період дії воєнного стану : Закон України від 15.03.2022 № 2120-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2120-20> (дата звернення: 07.05.2023).

² Кучерявенко М. П., Брояков С. В. Воєнний стан та зміни до податкового законодавства. *Законодавче забезпечення формування та реалізації державної політики України в умовах воєнного стану* : монографія : у 4 т. / заг. ред.: Стефанчук Р. О., Мищак І. М., Савченко Л. А. ; Ін-т законодавства Верхов. Ради України. Київ : Люділа, 2022. Т. 2. С. 147–160.

– відсутність нормативно встановлених лімітів за обсягами доходів (звичайна спеціальна спрощена система такі ліміти передбачає, а диференціюються вони залежно від конкретної групи оподаткування).

Ще однією важливою новацією податково-правового регулювання слід вважати первинний майже тотальний мораторій на проведення перевірок платників податків. Спочатку дозволено було тільки здійснення:

- а) окремих категорій камеральних перевірок;
- б) фактичних перевірок.

Однак згодом такі обмеження зазнали суттєвих трансформацій.

Другий етап. Подальше реформування податкового законодавства в період воєнного стану вирізнялося роботою над первинно допущеними помилками (наприклад, повторне запровадження необґрунтованих первинно наданих пільг), а також над відмовою від запроваджених послаблень. Яскравим прикладом такого «нормативного реверсу» можна назвати поступове повернення тих чи інших категорій перевірок платників податків. Так, суттєві трансформації в цьому напрямку відбулися вже у травні 2022 р. Мова йде про відновлення права на проведення контролюючими органами документальних позапланових перевірок платників податків із цілої низки підстав¹.

Також цей умовний проміжний (другий) етап вирізняється в контексті перманентної видозміни податково-правового регулювання в аспекті здійснення волонтерської діяльності. Спочатку волонтерам давали цілковитий «карт-бланш» на провадження їхньої діяльності (ніяких підтвердних документів, ніякої спеціальної форми провадження діяльності тощо). Згодом, а саме з травня 2022 р., було встановлено вимогу про необхідність документального підтвердження всіх витрат волонтерів. Ще декілька точкових нормативних новел протягом 2022 р. і на початку 2023 р. (з 1 січня) – і було сформовано (принаймні на даний момент) специфічний податково-правовий «портрет» волонтера:

- обов’язкова реєстрація в контролюючому органі й тільки потім провадження волонтерської діяльності із збору коштів від третіх осіб;
- наявність підтвердних первинних документів про витрачання зібраних у рамках волонтерства коштів;
- щорічне декларування власних доходів і, зокрема, коштів, зібраних у рамках провадження волонтерської діяльності.

Третій етап. Відповідний етап слід пов’язувати з поступовою відмовою від усіх податково-правових новацій, що були запроваджені в період воєнного стану. У першу чергу потрібно звернути увагу на по-

¹ Про внесення змін до Податкового кодексу України та інших законів України щодо особливостей податкового адміністрування податків, зборів та єдиного внеску під час дії воєнного, надзвичайного стану : Закон України від 12.05.2022 № 2260-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2260-20> (дата звернення: 07.05.2023).

ложення Закону про внесення змін до Податкового кодексу України та інших законів України щодо особливостей оподаткування в період дії воєнного стану № 8401 від 31 січня 2023 р.¹ З великою долею ймовірності його таки буде прийнято та введено в дію із цілковитим порушенням вимог такого податково-правового принципу як принцип, стабільності.

Ним передбачено такі принципові зміни:

- повернення до обов'язкової сплати єдиного податку платниками першої та другої груп;
- скасування спеціальної спрощеної системи оподаткування, яка була запроваджена на період воєнного стану (перехід з єдиного податку за ставкою 2% на сплату єдиного податку за ставкою 5%);
- зняття мораторію на проведення всіх категорій перевірок платників податків.

Усі вищезазначені зміни пропонуються до запровадження з 1 липня 2023 р. Такого роду стан справ явно суперечить вимогам принципу стабільності, який визначає, що зміни до елементів правового механізму податків і зборів можуть вноситися не пізніше ніж за 6 місяців до початку нового бюджетного періоду, а податкові пільги не можуть змінюватися протягом відповідного бюджетного періоду (підп. 4.1.9 п. 4.1 ст. 4 ПК України). Однак ще на початку воєнного стану Верховний Суд «заклав основи» для подальшого системного ігнорування принципу стабільності. Мова йде про правову позицію, що отримала своє закріплення в постанові Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду від 19 квітня 2022 р. (справа № 816/687/16)², де було поставлено під сумнів абсолютність дії принципу стабільності.

Отже, в умовах воєнного стану важливо не просто проводити експерименти з податковою системою України, а й визначити основні вектори подальшого розвитку системи оподаткування задля стабілізації економічного становища й поживавлення бізнес-ініціативності громадян. Крім цього, важливо дотримуватися вимог стабільності податкової системи, адже саме цей принцип є своєрідним «лакмусовим папірцем» для ідентифікації стабільних економік або ж економік, які принаймні прагнуть до перманентної стабільності. Більше того, усі нормативні новації повинні бути співмірними цілям їх запровадження, а відповідно, не призводити до необґрунтованої «турбулентності» у сфері податкового правозастосування.

¹ Проект Закону про внесення змін до Податкового кодексу України та інших законів України щодо особливостей оподаткування у період дії воєнного стану, реєстр. № 8401 від 31.01.2023. URL: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/41268> (дата звернення: 07.05.2023).

² Постанова Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду від 19 квіт. 2022 р. (справа № 816/687/16). URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/104044775> (дата звернення: 07.05.2023).

6.2.6. УДОСКОНАЛЕННЯ ДЕРЖАВНОЇ ПІДТРИМКИ МАЛИХ І СЕРЕДНІХ ПІДПРИЄМСТВ ЯК ЗАСІБ ПІСЛЯВОЄННОГО ВІДНОВЛЕННЯ ЕКОНОМІКИ УКРАЇНИ

Практика державної підтримки суб'єктів господарювання впроваджена в Україні у 2000 р. Законом України «Про державну підтримку малого підприємництва»¹. Наразі механізм такої підтримки врегульовано низкою актів національного законодавства, зокрема Господарським кодексом України², Указом Президента України «Про державну підтримку малого підприємництва»³, Законом України «Про розвиток та державну підтримку малого і середнього підприємництва в Україні»⁴, Законом України «Про державну підтримку суднобудівної промисловості України»⁵, Законом України «Про державну допомогу суб'єктам господарювання»⁶, Законом України «Про державну підтримку сільського господарства України»⁷, постановою Кабінету Міністрів України «Про надання фінансової державної підтримки» (у чинній редакції)⁸. Втім місце цього інституту в системі господарського права, його співвідношення з державною допомогою, критерії допустимості державної допомоги у контексті уніфікації національного законодавства із законодавством ЄС продовжують залишатися дискусійними в науці господарського права.

Для визначення необхідного правового впливу на діяльність малих і середніх підприємств (далі – МСП) та забезпечення регулювання їх державної підтримки необхідно проаналізувати:

сучасні економіко-правові проблеми регулювання діяльності МСП; ризики, як правові так економічні, у бізнес-середовищі МСП; загострення проблем і ризиків регулювання діяльності МСП під час війни;

соціально-економічну значущість діяльності МСП;

¹ Про державну підтримку малого підприємництва : Закон України від 19.10.2000 № 2063-III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/2063-14>.

² Господарський кодекс України : Закон України від 16.01.2003 № 436-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/436-15>.

³ Про державну підтримку малого підприємництва : Указ Президента України від 12.05.1998 № 456/98. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/456/98>.

⁴ Про розвиток та державну підтримку малого і середнього підприємництва в Україні : Закон України від 22.03.2012 № 4618-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4618-17>.

⁵ Про державну підтримку суднобудівної промисловості України : Закон України від 23.12.1997 № 774/97-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/774/97-вр>.

⁶ Про державну допомогу суб'єктам господарювання : Закон України від 01.07.2014 № 1555-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1555-18>.

⁷ Про державну підтримку сільського господарства України : Закон України від 24.06.2004 № 1877-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1877-15>.

⁸ Про надання фінансової державної підтримки : постанова Каб. Міністрів України від 24.01.2020 № 28. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/28-2020-п>.

формування господарсько-правових напрямів державної підтримки суб'єктів МСП в умовах обмеженості бюджетних коштів, сировини та людського капіталу.

Економіко-правова проблематика діяльності МСП та їх державної підтримки досліджувалась багатьма вітчизняними та іноземними науковцями. Лише останнім часом ці питання розглядалися в колективній монографії НДІ правового забезпечення інноваційного розвитку НАПрН України¹, монографії Д. С. Коритіна, який досліджував правове регулювання господарської діяльності МСП², дисертаціях І. М. Феофанової, яка розглядала господарсько-правовий аспект допустимості державної допомоги³, і Н. О. Петрової, яка досліджувала адміністративно-правові засади моніторингу державної допомоги суб'єктам господарювання в Україні⁴.

Така активність наукових досліджень детермінована тією роллю, яку відіграють МСП у світовій економіці. Для країн ЄС, США та Японії вони є невід'ємним елементом економіки, на них припадає 50–53% ВВП та від 50% до 79% створених робочих місць, і вони отримують постійну та комплексну підтримку з боку держави, зокрема регулярне бюджетне фінансування⁵. За даними ООН, загалом у світі на таких підприємствах задіяно 50% трудового населення світу й залежно від країни виробляється від 30% до 60% національного продукту.

В Україні до початку повномасштабної агресії Росії малий та середній бізнес забезпечував близько 64% доданої вартості, 81,5% зайнятих працівників у суб'єктів господарювання та 37% податкових надходжень⁶.

¹ Нормативно-інституційне забезпечення сприяння господарській діяльності в інноваційному суспільстві : монографія / за ред. А. П. Гетьмана, О. О. Дмитрик, К. О. Токаревої. Харків : НДІ прав. забезп. інновац. розвитку НАПрН України, 2020. С. 40–93.

² Коритін Д. С. Правове регулювання господарської діяльності малих та середніх підприємств : монографія. Харків : НДІ прав. забезп. інновац. розвитку НАПрН України, 2021. 240 с. URL: https://ndipzir.org.ua/wp-content/uploads/2022/02/Mono_Korytin_21.pdf.

³ Феофанова І. М. Допустимість державної допомоги: господарсько-правовий аспект : дис. ... д-ра філософії. Одеса, 2023. 220 с. URL: <http://dspace.onua.edu.ua/handle/11300/24192?show=full>.

⁴ Петрова Н. О. Адміністративно-правові засади моніторингу державної допомоги суб'єктам господарювання в Україні : дис. ... д-ра філософії. Суми, 2021. 293 с. URL: https://science.snau.edu.ua/wp-content/uploads/2022/01/P_Diss.pdf.

⁵ Козак А. Р., Гевлич Л. Л. Роль та місце малого бізнесу в економіці України та світу. *Вісник студентського наукового товариства Донецького національного університету імені Василя Стуса*. 2021. Вип. 13, т. 2. С. 238. URL: <https://jvestnik-sss.donnu.edu.ua/article/view/11281/11171>.

⁶ Букатюк У. Підтримати малий бізнес. Як Україна відстала від світу. *Еспресо* : вебсайт. 11 лип. 2017 р. URL: https://espresso.tv/article/2017/07/11/malyu_seredniy_biznes.

Основні показники діяльності МСП станом на 2020 р. у відсотках до сум показників усіх підприємств за період із 2010 р. по 2020 р. за окремими виключеннями знаходилися в постійному рості навіть при відсутності системної державної господарсько-правової підтримки, а саме: кількість зайнятих на МСП – 75,3%; додана вартість за витратами виробництва цих підприємств – 67,6%; МСП, які одержали прибуток, у відсотках до загальної кількості всіх підприємств: середні – 76,2%, малі – 70,7%¹.

Разом із тим проблематика державного регулювання діяльності МСП, яка охоплює і її правове регулювання, розглядається в економічних джерелах у єдності всіх недоліків, які **необхідно вважати ризиками з постійно змінним ступенем у господарській діяльності МСП**. Так, у дослідженні за 2019 р. серед перешкод у регулюванні діяльності та МСП відмічається: відсутність належного моніторингу показників розвитку малого й середнього бізнесу; відсутність державної політики управління та підтримки МСП; складність законодавства; корупція; низька купівельна спроможність споживачів; брак фінансових ресурсів; складність адміністрування податків; брак кваліфікованої робочої сили; низький рівень інноваційності².

Втім при поглибленому дослідженні окремих проблем науковці приходять до висновку, а суб'єкти господарської діяльності його підтверджують, що в Україні умови регулювання підтримки діяльності МСП є складними. На заваді стоять недосконалість і обтяжливість системи оподаткування, наявність адміністративних перепон, нерегульованість питань фінансування і кредитування, низький рівень державної фінансової підтримки, нерозвиненість інфраструктури підтримки підприємництва тощо³. Наразі до цих проблем додалися і негативні наслідки повномасштабної агресії росії, що охопили матеріальне, фінансове, кадрове, сировинне забезпечення діяльності МСП. За висновками ЄБРР⁴, бізнес-середовище України відреагувало на війну зниженням активності бізнесу, що призвело до зменшення кількості діючих підприємств, скорочення їхніх доходів (маржинальності),

¹ Бортнік С. М. Функціонування малого і середнього підприємництва в Україні: сучасний стан та перспективи розвитку. *Економіка та суспільство*. 2022. № 36. DOI: <https://doi.org/10.32782/2524-0072/2022-36-46>.

² Бережницька У. Б. Малі і середнє підприємництво – інститут розвитку національної економіки. *Підприємництво та інновації*. 2021. Вип. 17. С. 18–24. DOI: <https://doi.org/10.37320/2415-3583/17.3>.

³ Селіванова І. До питання про місце державної підтримки малого та середнього підприємництва в системі господарського права України. *Право та інновації*. 2023. № 2 (42). С. 115–120. DOI: [https://doi.org/10.37772/2518-1718-2023-2\(42\)-15](https://doi.org/10.37772/2518-1718-2023-2(42)-15).

⁴ Проблеми та потреби МСБ майже через рік після початку війни. Дослідження ринку МСБ на замовлення ЄБРР. URL: <https://www.merezha.ua/reports/2023/Challenges-and-Needs-of-SMEs-in-War-Time.pdf>.

зниження кількості замовлень, несталого завантаженням, зокрема через міграцію населення та зниження платоспроможності громадян, введення режиму економії на підприємствах, секвестру місцевих і державного бюджетів, до тотального скороченням витрат / оптимізації, а саме: призупинення інвестицій, зменшення зарплат, переведення на часткову зайнятість, закриття збиткових напрямів, погіршення платіжної дисципліни (збільшення кількості боржників), переходу постачальників на передоплату, що є гострою проблемою для виробництв, відтоку професійних кадрів через мобілізацію та міграцію, руйнування енергетичної інфраструктури (порушення сталості роботи). Найбільше заважає бізнесу у відновленні нестача фінансових ресурсів у країні, а саме неплатоспроможність клієнтів, недоступність кредитних коштів і власного капіталу бізнесу тощо. При проведенні дослідження науковцями на початку війни, у квітні 2022 р., було встановлено, що релокацію з МСП здійснили (від стану переміщення до стану підготовки, переважно з метою збереження бізнесу) 31% суб'єктів; трансформацію бізнесу (від стадії планування до завершення) здійснювали 79% МСП; погіршення людського капіталу відбулося фактично в більшості МСП (залишилися працювати 13% працівників зі зменшенням заробітної плати, скорочено 33% персоналу, 34% відправлено у відпустку)¹.

Таким чином, економіко-правові проблеми регулювання діяльності МСП і наявність ризиків у їх діяльності повинні усуватися та/або нейтралізуватися саме засобами державної підтримки діяльності МСП. Але приділення уваги щодо належного господарсько-правового регулювання діяльності МСП обґрунтовується не стільки світовими показниками діяльності МСП, скільки моделлю або роллю, які відіграють такі організаційно-правові форми господарської діяльності в соціальній сфері задля вирішення, крім економічних, ще й проблем населення та його статків.

Соціально-економічна значущість діяльності МСП зумовлена тим, що сьогодні вони становлять основу середнього класу населення, який надає стабільність суспільству і забезпечує фінансовий розвиток господарства країни. МСП виступають запорукою економічної конкуренції та є універсальною формою діяльності суб'єктів господарювання, яка найбільше відповідає узгодженню приватних інтересів засновників підприємств і публічних інтересів держави, яка реалізує економічну політику в інтересах населення України. Також малі підприємства мають серйозні переваги порівняно з великим бізнесом, зокрема, ви-

¹ Експрес-оцінка впливу війни на мікро-, малі та середні підприємства в Україні : аналіт. звіт. Київ : Програма розвитку ООН в Україні, 2022. 77 с. URL: https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/2022-10/UA_Rapid_Assessment_of_War_on_MSMEs_in_Ukraine_0.pdf.

соку мобільність, гнучкість виробничої структури, прості організаційно-управлінські зв'язки, вузьку спеціалізацію видів бізнесу, спрямованість на ті сфери діяльності, які не вигідні і неприбуткові для великих підприємницьких структур, підтримання вільної конкуренції, адаптивність до мінливої кон'юнктури ринку, сприйнятливість для втілення інноваційних технологій¹. У багатьох країнах розвиток малого бізнесу сприяє розвитку регіонів, які відстають за соціально-економічними показниками. А такі прості системи, як МСП, більш релятивні, рухливі, здатні швидше реагувати порівняно з великими підприємствами, яким властивий реакційний підхід².

Розуміючи важливість малого бізнесу для економіки, уряди зарубіжних країн використовують різноманітні інструменти державної підтримки. Так, Німеччина запустила 200 програм підтримки малого й середнього бізнесу під загальною назвою *Mittelstand*, які передбачають виділення на кредитування таких підприємств 15,5 млрд євро щорічно. Чимало уваги малому та середньому підприємництву приділяють і в США. Бізнесу сприяють зниження податків і низка організацій на кшталт *U. S. Small Business Administration (SBA)*, яка понад 60 років займається підтримкою бізнесу й надає підприємствам фінансову і консультативну підтримку. Також організація виступає гарантом компанії перед кредиторами та надає позики до 2 млн дол. США самостійно.

В Україні у воєнний час ефективна діяльність МСП могла б сприяти збільшенню надходжень до бюджету та зменшенню рівня безробіття, а в повоєнний – має стати саме тим важелем, що прискорить ріст економіки та відбудову країни. Тому збільшення державної підтримки діяльності МСП і вдосконалення механізму її надання є надзвичайно актуальним питанням для нашої держави. Подолати наслідки війни та розвивати свою діяльність у повоєнний час може допомогти комплексне застосування інструментів державної підтримки МСП. Така підтримка держави включає фінансову, інформаційну, консультаційну³ підтримку, у тому числі галузеву підтримку у сфері інновацій, науки і промислового виробництва, підтримку суб'єктів

¹ Козак А. Р., Гевлич Л. Л. Роль та місце малого бізнесу в економіці України та світу. *Вісник студентського наукового товариства Донецького національного університету імені Василя Стуса*. 2021. Вип. 13, т. 2. С. 236–241. URL: <https://jvestnik-sss.donnu.edu.ua/article/view/11281/11171>.

² Букачюк У. Підтримати малий бізнес. Як Україна відстала від світу. *Еспресо* : вебсайт. 11 лип. 2017 р. URL: https://espresso.tv/article/2017/07/11/malyu_seredniy_biznes.

³ Коритін Д. С., Завадська А. Т. До правових питань діяльності стартапів в умовах збройної агресії Російської Федерації проти України (російсько-української війни). *Право та інновації*. 2022. № 1 (37). С. 56–62. DOI: [https://doi.org/10.37772/2518-1718-2022-1\(37\)-8](https://doi.org/10.37772/2518-1718-2022-1(37)-8).

малого й середнього підприємництва, що провадять експортну діяльність, підтримку у сфері підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації управлінських кадрів і кадрів ведення бізнесу.

Найбільш відчутною для бізнесу є саме фінансова державна підтримка МСП. Вона забезпечується шляхом запровадження державних програм кредитування, надання гарантій для отримання кредитів, часткової компенсації відсоткових ставок за кредитами тощо. Основними напрямками фінансової підтримки малого і середнього підприємництва на державному рівні є: 1) надання фінансових продуктів і програм допомоги з боку державних банків; 2) залучення безробітних до організації підприємницької діяльності, що є однією з активних форм підтримки безробітних, яка здійснюється Державною службою зайнятості в разі відсутності на ринку праці підходящої роботи; 3) підтримка агропромислового комплексу з боку Міністерства аграрної політики та продовольства України¹.

Щодо системного правового регулювання державної підтримки діяльності МСП. Попри велике значення малого та середнього підприємництва для розвитку економіки України державна політика щодо його підтримки та розвитку не закріплена в базовому для господарської діяльності законі – Господарському кодексі України (ГК України). Так, у ст. 10 ГК України, яка визначає основні напрями економічної політики держави, до таких відноситься політика інституційних перетворень, спрямована на формування раціональної багатоукладної економічної системи шляхом трансформування відносин власності, здійснення роздержавлення економіки, приватизації та націоналізації виробничих фондів, забезпечення на власній основі розвитку різних форм власності і господарювання, еквівалентності відносин обміну між суб'єктами господарювання, державну підтримку й захист усіх форм ефективного господарювання та ліквідацію будь-яких протизаконних економічних структур. А в ст. 48 ГК України, присвяченій безпосередньо державній підтримці підприємництва, йдеться про дії органів влади, які з метою створення сприятливих організаційних та економічних умов для розвитку підприємництва на умовах і в порядку, передбачених законом, надають підприємцям земельні ділянки, передають державне майно, необхідне для здійснення підприємницької діяльності; сприяють підприємцям в організації матеріально-технічного забезпечення та інформаційного обслуговування їх діяльності, підготовці кадрів; здійснюють первісне облаштування неосвоєних територій об'єктами виробничої і соціальної інфраструктури з продажом або передачею їх підприємцям у визначеному законом порядку; сти-

¹ Хотенко О. Державна підтримка малого та середнього підприємництва. *Інститут податкових реформ* : вебсайт. 5 трав. 2018 р. URL: <https://ngoipr.org.ua/blog/derzhavna-pidtrymka-malogo-ta-serednogo-pidpryyemnytstva/>.

мулюють модернізацію технології, інноваційну діяльність, освоєння підприємцями нових видів продукції та послуг; надають підприємцям інші види допомоги. Щодо підтримки МСП, то стаття містить лише норму, що держава сприяє його розвитку, створює необхідні умови для цього. Отже, ГК України містить норми про державну підтримку й захист усіх суб'єктів господарювання, а підтримка малого й середнього підприємництва не віднесена до пріоритетів держави.

Крім цього, ГК України, визначаючи у ст. 55 поняття малого й середнього підприємництва, не містить норми відсилання до спеціального закону, який власне визначає мету, принципи й основні напрями державної політики у сфері розвитку малого і середнього підприємництва, органи, що забезпечують розвиток таких суб'єктів в Україні, засади державної підтримки суб'єктів малого та середнього підприємництва¹. На наш погляд, це є основним недоліком ГК України в аспекті регулювання діяльності МСП – невизначеність основної мети та пріоритетів державної підтримки МСП.

Виходячи з вищезазначеного, необхідно звернутися до теоретичних елементів права та їх застосування у певній підпорядкованості.

Так, держава для реалізації економічної політики, виконання цільових економічних та інших програм і програм економічного й соціального розвитку, застосовуючи різноманітні засоби і механізми регулювання господарської діяльності, здійснює державний вплив на економіку. Необхідно визначити **характеристику та застосування такого правового засобу (або науково-правового методу), як державна підтримка діяльності МСП.**

Розглядаючи державну підтримку діяльності МСП як метод державного впливу на господарські відносини, то це є сукупність заходів впливу держави через органи законодавчої, виконавчої та судової влади на суб'єктів господарських відносин з метою створення та забезпечення умов господарської діяльності відповідно до ідеї соціально орієнтованої економіки та національної економічної політики. ГК України у ст. 12 оперує терміном «засоби регулюючого впливу». Серед них прямо не названо державну підтримку малого й середнього підприємництва. Натомість виділяється такий засіб, як надання дотацій, компенсацій, цільових інновацій та субсидій. Відповідно до ст. 16 ГК України держава може надавати дотації суб'єктам господарювання: на підтримку виробництва життєво важливих продуктів харчування, на виробництво життєво важливих лікарських препаратів і засобів реабілітації осіб з інвалідністю, на імпорتنі закупівлі окремих товарів, послуги транспорту, що забезпечують соціально важливі перевезення,

¹ Про розвиток та державну підтримку малого і середнього підприємництва в Україні : Закон України від 22.03.2012 №4618-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4618-17>.

а також суб'єктам господарювання, що опинилися в критичній соціально-економічній або екологічній ситуації, з метою фінансування капітальних вкладень на рівні, необхідному для підтримання їх діяльності, на цілі технічного розвитку, що дають значний економічний ефект, а також в інших випадках, передбачених законом. Держава може здійснювати компенсації або доплати сільськогосподарським товаровиробникам за сільськогосподарську продукцію, що реалізується ними державі. Отже, ГК України розглядає дотації не тільки як засіб державного регулювання господарської діяльності, а й як засіб державної підтримки суб'єктів господарювання.

Очевидно, що державна підтримка малого й середнього підприємництва є інститутом господарського права, і характер та місце цього інституту в системі засобів державного регулювання господарської діяльності має бути чітко визначено. Наразі уряд анонсував розробку нової економічної моделі України як ресурсного центру Європи. Планується зосередити діяльність на десятиох ключових напрямках і реформах, одним з яких є проекти підтримки бізнесу¹. Виходячи з ролі малого та середнього підприємництва для економіки України, про яку йшлося вище, важливо, щоб значна частина такої підтримки направлялась саме цим суб'єктам, але постає питання про структуру цієї державної підтримки як методу регулювання. У цьому разі МСП стає однією з ознак методу, іншими повинні бути напрями або пріоритети державного регулювання. Однією з головних ознак застосування державної підтримки є її спрямованість, яка реалізується при визначенні стратегічної та поточної політики як регулятора господарської діяльності.

Проаналізуємо додержання норм законодавства про стратегічне планування та виконання цих норм при прийнятті нормативно-правових актів у сфері регулювання діяльності МСП. Для дослідження звернемося до однієї з ідейно спрямованих програм підтримки суб'єктів господарювання, які або безпосередньо регулюють діяльність МСП, або з них слідує, що обов'язково серед учасників програм будуть суб'єкти господарювання. І для встановлення можливої спільної мети визначено, чи є спрямованість на одні й ті самі пріоритети, визначені в нормативно-правових актах. Такими актами, які можуть мати спільні пріоритети державної підтримки МСП, мають бути:

1) Закон України від 23 березня 2000 р. № 1602-III «Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України»²;

¹ Мельник С. Шмигаль анонсував розробку нової економічної моделі України. *Економічна правда*. 17 квіт. 2023 р. URL: <https://www.epravda.com.ua/news/2023/04/17/699203/>.

² Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України : Закон України від 23.03.2000 № 1602-III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1602-14>.

2) Закон України від 8 вересня 2011 р. № 3715-VI «Про пріоритетні напрями інноваційної діяльності в Україні»¹;

3) Закон України від 11 липня 2001 р. № 2623-III «Про пріоритетні напрями розвитку науки і техніки»²;

4) Національна економічна стратегія на період до 2030 року, затверджена постановою Кабінету Міністрів України від 3 березня 2021 р. № 179³;

5) Державна стратегія регіонального розвитку на 2021–2027 роки, затверджена постановою Кабінету Міністрів України від 5 серпня 2020 р. № 695⁴;

6) постанова Кабінету Міністрів України від 21 червня 2022 р. № 738 «Деякі питання надання грантів бізнесу»⁵;

7) постанова Кабінету Міністрів України від 21 квітня 2021 р. № 397 «Деякі питання сприяння економічній самостійності малозабезпечених сімей»⁶.

Для прикладу реалізації цих пріоритетів на рівні громад розглянемо локальні нормативно-правові акти органів влади Вінницької області та м. Вінниці на підставі випадкового вибору, а саме:

1) Стратегію збалансованого регіонального розвитку Вінницької області на період до 2027 року, затверджену рішенням Вінницької обласної ради від 21 лютого 2020 р. № 921⁷;

2) Програму розвитку малого та середнього підприємництва Вінницької міської територіальної громади на 2021–2023 роки, затверджену рішенням Вінницької міської ради від 30 жовтня 2020 р. № 2447⁸;

¹ Про пріоритетні напрями інноваційної діяльності в Україні : Закон України від 08.09.2011 № 3715-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3715-17>.

² Про пріоритетні напрями розвитку науки і техніки: Закон України від 11.07.2001 № 2623-III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2623-14>.

³ Про затвердження Національної економічної стратегії на період до 2030 року : постанова Каб. Міністрів України від 03.03.2021 № 179. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/179-2021-п>.

⁴ Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на 2021–2027 роки : постанова Каб. Міністрів України від 05.08.2020 № 695. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/695-2020-п>.

⁵ Деякі питання надання грантів бізнесу: Постанова Кабінету Міністрів України від 21.06.2022 № 738. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/738-2022-п>.

⁶ Деякі питання сприяння економічній самостійності малозабезпечених сімей : постанова Каб. Міністрів України від 21.04.2021 № 397. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/397-2021-п>.

⁷ Стратегія збалансованого регіонального розвитку Вінницької області на період до 2027 року. URL: <https://vinrada.gov.ua/strategiya-zbalansovanogo-regionalnogo-rozvitku-vinnickoi-oblasti-na-period-do-2027-roku.htm>.

⁸ Програма розвитку малого та середнього підприємництва Вінницької міської територіальної громади на 2021–2023 роки. П. 1.4.4. URL: <https://2021.vmr.gov.ua/Branches/Lists/BusinessSupport/ShowContent.aspx?ID=12>.

3) Концепцію інтегрованого розвитку м. Вінниці 2030, затверджену рішенням Вінницької міської ради від 22 лютого 2019 р. № 1542¹.

На основі перелічених нормативно-правових актів можливо сформулювати змістові ознаки грантових програм, а також виявити наявність у програмах доступу до фінансування МСП, їх цільові суб'єктні обмеження та цільові напрямки на виконання стратегічних цілей економічного розвитку України, види й інструменти фінансування, з'ясувати інші особливості фінансування, види інституцій, що надають державну підтримку, і порівняти доступність цих видів фінансування залежно від галузі та життєвого циклу МСП.

Для наукового аналізу візьмемо тільки деякі державні програми можливого фінансування за рахунок державного та місцевих бюджетів МСП та підтримки різногалузевих підприємств у формі грантів і пільгових кредитів та їх відповідність Національній економічній стратегії та іншим стратегічним документам за напрямками або пріоритетами.

Надання грантів відповідно до постанови Кабінету Міністрів України від 21 червня 2022 р. № 738 «Деякі питання надання грантів бізнесу»². У рамках цієї постанови затверджено відповідні Порядки, за якими можна отримати гранти:

- на створення або розвиток власного бізнесу;
- для створення або розвитку садівництва, ягідництва та виноградарства;
- для створення або розвитку тепличного господарства;
- на створення або розвиток власного бізнесу учасникам бойових дій, особам з інвалідністю внаслідок війни та членам їх сімей.

На Порталі Дія можна подати заявку на отримання гранту від держави на розвиток бізнесу. Банки здійснюють оцінювання бізнес-плану та/або типового проекту. Рішення про надання гранту приймається Державною службою зайнятості (у випадку створення або розвитку власного бізнесу), Мінагрополітики, Мінекономіки (при створенні тепличного господарства, для розвитку власного садівництва, ягідництва та виноградарства).

Разом із тим є деякі незначні обмеженнями надання грантів.

Отримувачем мікрогрантів від 50 тис. до 250 тис. грн може бути суб'єкт господарювання, який є мікропідприємством чи малим підприємством (фізична особа – підприємець або юридична особа). Також як обмеження в цільовому використанні коштів можливо вважати те, що мікрогранти надаються для покриття витрат, які пов'язані з організацією господарської діяльності та функціонуванням отри-

¹ Концепція інтегрованого розвитку м. Вінниці 2030 .URL: <https://2021.vmr.gov.ua/Lists/IntegratedUrbanDevelopment/Default.aspx>.

² Деякі питання надання грантів бізнесу : постанова Каб. Міністрів України від 21.06.2022 № 738. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/738-2022-п>.

мувача як суб'єкта господарювання в передбачених у п. 5 Порядку надання мікрогрантів на створення або розвиток власного бізнесу напрямках.

Грант для створення або розвитку садівництва, ягідництва та виноградарства має такі обмеження. Отримувачем може бути будь-яка юридична особа – суб'єкт господарювання, крім юридичних осіб публічного права, та фізична особа – підприємець, які провадять діяльність у сфері вирощування сільськогосподарських культур на землях, на які право власності та/або користування не менше ніж на 7 років підтверджено належними правостановлюючими документами. У зв'язку зі значною сумою гранту (до 10 млн грн) додатково відповідним порядком встановлені обмеження щодо суміщення з деякими видами господарської діяльності, вимоги до платоспроможності та щодо інвестування власними коштами.

Обмеження при одержанні гранту для розвитку тепличного господарства в більшості схожі з попередньо описаним грантом. Сума гранту складає максимально 7 млн грн.

Грант на створення або розвиток власного бізнесу учасникам бойових дій, особам з інвалідністю внаслідок війни та членам їх сімей надається для суб'єктів господарювання – мікропідприємств, малих підприємств, фізичних осіб – підприємців. Але всупереч призначенню він має навантаження, яке, на нашу думку, нівелює соціальну орієнтованість. При розмірі гранту від 250 тис. до 1 млн грн на соціально незахищені та такі, що потребують державної підтримки, верстви населення, які одержують гранти, покладається обтяження працевлаштуванням від 1 до 4 осіб і наявністю попередньої реєстрації як суб'єкта господарювання строком не менше 36 місяців до моменту подання заяви на отримання гранту. Рішення про надання гранту приймається Державною службою зайнятості.

Таким чином, надання грантів відповідно до постанови Кабінету Міністрів України від 21 червня 2022 р. № 738 «Деякі питання надання грантів бізнесу» передбачає у двох випадках (для створення або розвитку власного бізнесу й на створення або розвиток власного бізнесу учасникам бойових дій, особам з інвалідністю внаслідок війни та членам їх сімей) обов'язковість одержувача як суб'єкта мати статус мікропідприємства, малого підприємства або фізичної особи – підприємця. У інших випадках – будь-які підприємства та фізичні особи – підприємці, які провадять діяльність у сфері вирощування сільськогосподарських культур на землях, на які мають право власності та/або користування.

У Порядку надання допомоги на здобуття економічної самостійності малозабезпеченої сім'ї, затвердженому постановою Кабінету Мініс-

трів України від 21 квітня 2021 р. № 397¹, передбачається фінансова допомога на здобуття економічної самостійності малозабезпеченої сім'ї, яка є безвідсотковою поворотною фінансовою допомогою та надається одноразово в безготівковій формі за рахунок коштів державного бюджету непрацюючій працездатній особі із числа членів малозабезпеченої сім'ї для організації підприємницької діяльності та сприяння її економічній самостійності. Надається Державною службою зайнятості. За змістом має вважатися грантом, оскільки повертається тільки при порушенні умов використання допомоги. Разом із тим викликає сумніви реальність підтримки господарської діяльності при обмеженні максимального розміру гранту 15 розмірами мінімальної заробітної плати. Також можливо відмітити, що надання гранту передбачає реєстрацію як суб'єкта господарювання після прийняття рішення про надання. Але така допомога, скоріш за все, надає змогу зареєструватися як фізична особа – підприємець, меншого ступеня є ймовірність реєстрації малого підприємства, оскільки його утримання потребує витрат на консультативне супроводження діяльності.

Таким чином, фінансова допомога передбачає надання гранту на здобуття економічної самостійності малозабезпеченої сім'ї на будь-які види господарської діяльності та реєстрацію отримувача як суб'єкта господарювання – фізичну особу – підприємця або мале підприємство.

Відповідно до Порядку надання фінансової державної підтримки суб'єктам підприємництва² в редакції постанови Кабінету Міністрів України від 14 березня 2023 р. № 229, реалізується державна програма, яка надає можливість МСП отримати кредити в національній валюті за зниженими відсотковими ставками від 9% до 5% річних. Програма реалізується через уповноважені банки та Фонд розвитку підприємництва. Державна підтримка надається з метою здешевлення вартості кредитів, що пов'язані із провадженням суб'єктами підприємства господарської діяльності. У межах цілей, визначених п. 8 зазначеного Порядку (інвестиційні та фінансування оборотного капіталу), та з метою підтримки важливих для економіки України сфер підприємницької діяльності державна підтримка надається суб'єктам підприємництва за кредитами, зокрема, що надаються на пріоритетні напрями, визначені Порядком. Але необхідно відмітити, що ці пріоритетні напрями визначаються тільки в межах дії цього Порядку, інші пріоритетні напрями розвитку інновацій, науки і техніки не враховуються.

¹ Деякі питання сприяння економічній самостійності малозабезпечених сімей : постанова Каб. Міністрів України від 21.04.2021 № 397. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/397-2021-п>.

² Про надання фінансової державної підтримки : постанова Каб. Міністрів України від 24.01.2020 № 28. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/28-2020-п>.

Щодо регіональних програм підтримки діяльності МСП, то можливо розглянути Вінницький регіон, у якому достатньо для практичного застосування врегульовано підтримку суб'єктів господарювання, у тому числі МСП, у локальних нормативно-правових актах.

Так, вінницькі регіональні програми, орієнтовані на фінансову підтримку (джерело фінансування – місцевий бюджет), розміщено на Порталі Дія, і деякі з них прямо передбачають підтримку МСП, а саме:

1) Програма розвитку малого та середнього підприємництва Вінницької міської територіальної громади на 2021–2023 роки, затверджена рішенням Вінницької міської ради від 30 жовтня 2020 р. № 2447;

2) надання на конкурсних засадах фінансової підтримки суб'єктам малого й середнього підприємництва, в тому числі підприємцям-початківцям (Регіональна програма розвитку малого і середнього підприємництва на 2021–2027 роки, затверджена рішенням Вінницької обласної ради від 24 вересня 2020 р. № 978).

Додатково також існують вінницькі регіональні програми, що розміщені на Порталі Дія, орієнтовані на нефінансову (інформаційну, консультаційну, інноваційну) підтримку¹ («Швидкі зустрічі», «Бізнес-мости», «Знай своє», «Історії успішних», «Тиждень вінницького бізнесу» та ін.). На сторінках усіх інших програм розміщено посилання на сторінку Програми розвитку малого та середнього підприємництва Вінницької міської територіальної громади на 2021–2023 роки на сайті Вінницької міської ради². За цим посиланням розміщена сама програма, рішення про затвердження та звітність про її виконання за попередні роки, проте відсутня інформація про механізм отримання підтримки та доступність затверджених проектів.

Разом із тим у наведених документах термінологія «мікро-, мале та середнє підприємництво» застосовується таким чином, що відповідає Державній стратегії регіонального розвитку на 2021–2027 роки, але фактично немає чіткої відповідності пріоритетним напрямкам розвитку інноваційної діяльності, розвитку науки і техніки. МСП сприймаються як суб'єкт господарювання, який уже існує в бізнес-середовищі, а не як певний суб'єкт господарювання у визначеній організаційно-правовій формі, який повинен мати певні ознаки, у тому числі досвід господарської діяльності, або мати інноваційні продукти, продукцію для того, щоб проводити прибуткову діяльність за пріоритет-

¹ Маркетплейс фінансових можливостей для бізнесу – Регіональні програми. Дія. Бізнес. URL: <https://business.diia.gov.ua/marketplace/finansuvanna/regional-programs#marketplace>.

² Програма розвитку малого та середнього підприємництва Вінницької міської територіальної громади на 2021–2023 роки. URL: <https://2021.vmr.gov.ua/Branches/Lists/BusinessSupport/ShowContent.aspx?ID=12>.

ними напрямками, на які надається державна підтримка, та отримати її.

Крім того, стратегії регіонального розвитку, регіональні програми підтримки МСП системно повинні відповідати, як це й підкреслюється в документах Вінницької міської територіальної громади, Національній економічній стратегії на період до 2030 року. Саме Національна економічна стратегія на період до 2030 року, затверджена постановою Кабінету Міністрів України від 3 березня 2021 р. №179¹, стає основним нормативно-правовим актом, якому повинні відповідати заходи державної підтримки МСП, оскільки визначено, що Стратегія є основою під час розроблення міністерствами, іншими центральними органами виконавчої влади планів заходів, проєктів програмних і стратегічних документів, проєктів законів та інших актів законодавства. У тексті зазначеного документа за стратегічною ціллю №1 «Забезпечення ефективної державної політики з розвитку підприємництва» напряму 17 «Підприємництво (розвиток підприємництва)» встановлено шляхи забезпечення ефективної координації розвитку підприємництва через такі основні завдання: удосконалення нормативного забезпечення з питань координації дій з реалізації державної політики розвитку малого та середнього бізнесу; проведення аналітичного огляду регіональних стратегій розвитку на 2021–2027 рр. та планів заходів щодо реалізації регіональних стратегій розвитку на 2021–2023 рр. «Стратегічне планування розвитку малого і середнього підприємництва на регіональному рівні»; затвердження методичних рекомендацій щодо формування і реалізації політики розвитку малого та середнього підприємництва на регіональному і місцевому рівні та ін. Разом із тим було б доцільним у Національній економічній стратегії на період до 2030 року розміщати пріоритетні напрями.

Результати проведеного дослідження свідчать, що МСП виконують надважливі соціальні функції економіки, створюють робочі місця, забезпечують доходи значних прошарків населення, здійснюють витрати на утримання персоналу й виплату заробітної плати, формування середнього класу суспільства, розвиток людського капіталу, зменшення державних видатків на соціальний захист і соціальне забезпечення вразливих груп населення тощо.

Але економіко-правове регулювання господарської діяльності не має цілеспрямованості на МСП в структурно-галузевій, інвестиційній, зовнішньоекономічній, політиці інституційних перетворень, грошово-кредитній політиці (ст. 10 ГК України) та при реалізації державною

¹ Про затвердження Національної економічної стратегії на період до 2030 року : постанова Каб. Міністрів України від 03.03.2021 №179. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/179-2021-п>.

принципів державного прогнозування та розроблення програм економічного й соціального розвитку України.

Крім того, у сучасних умовах забезпечення обороноздатності України та післявоєнного відновлення економіки України в програмах підтримки МСП не визначено та не реалізуються необхідні для цього пріоритетні напрями інноваційної діяльності та пріоритетні напрями розвитку науки і техніки. Як виключення, в одному з розглянутих прикладів щодо розвитку тепличного господарства, якщо буде отримана відповідна оцінка, можливо допустити відповідність такому пріоритетному напрямку інноваційної діяльності, як технологічне оновлення та розвиток агропромислового комплексу. Разом із тим позитивним прикладом за наявності законотворчої кризи щодо пріоритетів розвитку науки, техніки та інноваційної діяльності є введення актуальних пріоритетів, пов'язаних із відновленням економіки України від воєнних дій, відповідно до Порядку надання фінансової державної підтримки суб'єктам підприємництва.

Критерії оцінки допустимості державної допомоги суб'єктам господарювання для підтримки середнього та малого підприємництва, затверджені постановою Кабінету Міністрів України від 18 квітня 2023 р. № 348¹, які передбачають, у тому числі, визначення допустимої державної допомоги, повинні бути співвіднесені із законами, які регулюють пріоритетні напрями розвитку економіки, науки, техніки, та з можливістю розвитку малих, середніх, у тому числі інноваційних, підприємств, оскільки повинні чітко ґрунтуватися на компенсаційному характері державної підтримки діяльності МСП, яка не може бути антиконкурентною допомогою.

Підсумовуючи дослідження, необхідно відмітити напрями вдосконалення законодавства щодо господарсько-правового регулювання державної підтримки МСП. Господарсько-правове регулювання діяльності МСП повинне відповідати інвестиційній, зовнішньоекономічній, грошово-кредитній політиці, політиці інституційних перетворень, а також орієнтуватися на місце МСП у європейському просторі.

Цілі й завдання державної підтримки МСП повинні чітко відповідати: а) стратегіям розвитку економіки або окремих галузей України; б) пріоритетним напрямкам розвитку науки і техніки, інноваційної діяльності. Визначення норм, які регулюють діяльність МСП, повинне здійснюватися при системному поєднанні вимог національних стратегій, національних програм, законів України, підзаконних нормативно-правових актів.

¹ Про затвердження критеріїв оцінки допустимості державної допомоги суб'єктам господарювання для забезпечення розвитку регіонів та для підтримки середнього та малого підприємництва : постанова Каб. Міністрів України від 18.04.2023 № 348. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/348-2023-п>.

Перелік засобів державного регулювання господарської діяльності, який міститься у ст. 12 ГК України, має бути доповнений таким інститутом господарського права, як державна підтримка малого й середнього підприємництва.

З метою усунення суперечностей слід узгодити з антимонопольно-конкурентною політикою в Україні державну підтримку МСП як засіб державного регулювання господарської діяльності і напрям економічної політики держави та спростити процедуру одержання рішень Уповноваженого органу з питань державної допомоги.

6.3. ПРАВОВІ АСПЕКТИ ВІДБУДОВИ ТЕРИТОРІАЛЬНО-МІСТОБУДІВНИХ ОБ'ЄКТІВ І ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЖИТЛОВИХ ПРАВ ГРОМАДЯН УКРАЇНИ

6.3.1. МЕХАНІЗМ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ВІДБУДОВИ ТЕРИТОРІАЛЬНО-МІСТОБУДІВНИХ ОБ'ЄКТІВ

Передбачений вітчизняним законодавством про містобудування та суміжними нормативно-правовими утвореннями правовий інструментарій покликаний слугувати практичним підґрунтям для реалізації інтересів фізичних і юридичних осіб, а також держави й суспільства щодо певних різновидів матеріальних або нематеріальних благ. І якщо перші з точки зору приватного права постають головним чином як нерухомість та інші об'єкти речових прав (будинки, будівлі, споруди будь-якого призначення, інженерно-транспортна інфраструктура тощо), то другі – як об'єкти особистих немайнових прав у царині сталого розвитку територій, формування повноцінного, насамперед безпечного, життєвого середовища для людини, територіальної громади. Водночас неодмінними передумовами виникнення і здійснення згаданих суб'єктивних цивільних прав є численні юридичні акти і процедури суб'єктів публічного права. Зазначене, серед іншого, спонукає до нормативної фіксації структури цілісних публічно-приватних юридичних складів у нормах матеріального права й актуалізує процесуально-правову проблему розмежування цивільної, господарської та адміністративної юрисдикції при вирішенні судових справ, що виникають з містобудівних правовідносин.

Виходячи з усталених уявлень про структуру механізму правового регулювання¹, адекватність віддзеркалення нагальних суспільних або індивідуальних потреб змістом змодельованих у нормах права правовідносин із відбудови територіально-містобудівних об'єктів буде визначатись насамперед правовим статусом їх учасників і правовим режимом об'єктів правовідносин, характеристикою юридичних фактів та їх правових наслідків, а також визначенням допустимих форм і способів реалізації змісту відповідних регулятивних і охоронних правовідносин. Врешті, вкрай важливим завданням також і у сфері містобудування є гармонійне поєднання регулятивного потенціалу моралі й права², а так само послідовність законодавця і суб'єктів правозастосування у прагненні до практичного втілення ключових принципів і функцій об'єктивного права на всіх етапах правового регулювання.

¹ Отраднова О. О. Проблеми вдосконалення механізму цивільно-правового регулювання деліктних зобов'язань : монографія. Київ : Юрінком Інтер, 2014. С. 8–22.

² Косьмій М. М. Моральні та правові норми як регулятори містобудівних відносин в Україні. *Містобудування та територіальне планування*. 2019. Вип. 70. С. 289.

Структура і порядок взаємодії елементів правового механізму із забезпечення відбудови знищених або пошкоджених під час війни об'єктів містобудування передовсім мають ґрунтуватися на якомога повнішому врахуванні інтересів усіх учасників містобудівних відносин, а також внутрішньої логіки притаманних їм виробничих процесів. Так, зведення і наступне забезпечення належного функціонування капітальних будівель і споруд об'єктивно пов'язані з попереднім узгодженням намірів замовника будівництва з публічними інтересами щодо сталого розвитку територіальної громади, виділенням призначеної для будівництва земельної ділянки, проведенням підготовчих (вишукувальних, проєктних) робіт із забезпечення передумов для наступного здійснення капітального будівництва, фіксацією та послідовною підтримкою безпечного й прийняттого з точки зору його цільового експлуатаційного призначення стану закінченого будівництвом об'єкта.

З вищезазначеного випливає як внутрішня структурованість, так і зовнішня цілісність нормативно-правового утворення, регулятивний вплив якого охоплює планування територій, архітектурну діяльність і будівництво¹. Утім, нагальність виконання посталого перед державою Україна завдання з відбудови зруйнованих об'єктів містобудування найрізноманітнішого, передусім житлового², призначення зумовлює необхідність визначення фундаментальних засад побудови відповідного механізму правового регулювання. До останніх, з огляду на різногалузеву приналежність залучених правових засобів, упевнено можна віднести питання гармонійного поєднання публічних і приватних інтересів, узгодженої дії норм публічного і приватного права. По суті, йдеться про позитивно не закріплений, однак посутньо провідний принцип правового регулювання суспільних відносин у сфері містобудівної діяльності. Причому в умовах війни та євроінтеграції питома вага публічно-правової складової окресленого взаємозв'язку невпинно зростає – у тому числі з огляду на об'єктивну пріоритетність побудови компенсаційних механізмів відновлення територіально-містобудівних об'єктів на основі державних грошових фондів, а так само враховуючи сподівання на результативність міжнародно-правових зусиль з реалізації майнової відповідальності держави-агресора та ймовірну множинність міжнародних джерел фінансування відбудови України.

Застосування методів публічно-правового регулювання є природним щодо відносин, де маніфестує себе публічний інтерес та на яких сфо-

¹ Єрмоленко В. М. Містобудівне право в системі права України. *Право. Людина. Довкілля*. 2019. №4. С. 91.

² Галянтич М. К. Проблеми реалізації громадянами України права на житло. *Методологічні питання приватного права* : монографія : у 2 ч. / за ред. О. Д. Крупчана, З. В. Ромовської. Ч. 1. Київ : НДІ приват. права і підприємництва ім. акад. Ф. Г. Бурчака НАПрН України, 2021. С. 28–37 ; Заїка Ю. Право на соціальне житло в умовах воєнного стану. *Приватне право і підприємництво*. 2023. №22. С. 139.

кусовано компетенцію і повноваження суб'єктів владних і делегованих повноважень. Ідеться про закріплений Законом України від 17 лютого 2011 р. № 3038-VI «Про регулювання містобудівної діяльності» механізм, що охоплює правові акти і процедури в царині планування територій, формування містобудівних умов і обмежень, урахування вимог екологічної безпеки та цивільного захисту, надання дозволів на будівництво об'єктів містобудування та прийняття в експлуатацію закінчених будівництвом об'єктів, перманентне вжиття комплексу заходів архітектурно-будівельного контролю і нагляду, організацію професійної атестації фахівців у галузі будівництва й архітектури, ліцензування виконавців робіт, реєстраційні дії з публічно-правової фіксації прав на нерухоме майно.

Водночас приватноправовий режим взаємодії юридично рівних, вільних у своєму волевиявленні суб'єктів природно поширюється на договірні відносини з відчуження або користування земельними ділянками, проведення підготовчих і будівельних робіт, приєднання об'єкта будівництва до технічних мереж постачання необхідних для його функціонування ресурсів (води, газу, тепла, електроенергії), розпорядження речовими правами на нерухоме майно (включно зі спеціальними майновими правами на об'єкти незавершеного будівництва і майбутні об'єкти нерухомості).

Вищезгадані публічно-правові й приватноправові компоненти правового регулювання щільно взаємодіють. При цьому публічно-правові акти зазвичай постають як елемент юридичного складу, необхідного для виникнення приватних правовідносин майнового змісту: або договірних (вчинення юридичних актів, що визначають правомірність початку підготовчих і будівельних робіт) – зі створення чи відновлення об'єктів містобудування, постачання ресурсів тощо; або абсолютних речових (акти введення в експлуатацію закінчених будівництвом об'єктів і акти державної реєстрації речових прав на нерухоме майно) – насамперед з приводу набуття і реалізації суб'єктивного права власності.

Адже об'єкти містобудування за своїм правовим режимом у переважній більшості становлять нерухоме майно, а подекуди складаються з низки капітальних будівель і споруд, на кожен з яких поширюється правовий режим нерухомості. Останній, своєю чергою, у частині набуття права власності передбачає вчинення відповідних нотаріальних дій (посвідчення правочинів) і державну реєстрацію речового права – саме цей адміністративний акт завершує формування необхідного для виникнення права власності юридичного складу. З іншого боку, виявлення прогалин у належній послідовності та змісті елементів певного юридичного складу здатне унеможливити настання бажаного юридичного результату, у тому числі, наприклад, через юридичну кваліфікацію об'єктів містобудування як самочинно збудованих.

Взаємодією засобів публічно-правового і приватноправового змісту вирізняються і компенсаційні механізми відбудови зруйнованого житла, що встановлені Законом України від 23 лютого 2023 р. № 2923-IX «Про компенсацію за пошкодження та знищення окремих категорій об'єктів нерухомого майна внаслідок бойових дій, терористичних актів, диверсій, спричинених збройною агресією Російської Федерації проти України, та Державний реєстр майна, пошкодженого та знищеного внаслідок бойових дій, терористичних актів, диверсій, спричинених збройною агресією Російської Федерації проти України». Так, видача власникові знищеного об'єкта сертифіката для придбання нового житла або здійснення бюджетного фінансування робіт із будівництва нового житла, чи проведення відновних робіт щодо пошкодженого, але збереженого об'єкта житлової нерухомості відбувається в межах здійснення адміністративних процедур і внаслідок вчинення адміністративних актів, спрямованих у кінцевому підсумку на забезпечення створення нового об'єкта права приватної власності або істотне поліпшення стану пошкодженого об'єкта з таким самим правовим режимом.

Примітно, що в межах публічних правовідносин у сфері містобудування реалізуються також і особисті немайнові права суб'єктів приватного права, що впливають із права громадськості на участь у прийнятті актів публічно-правового змісту. Передусім тут слід згадати про обов'язковість громадського обговорення рішень із планування територій. Утім саме питання громадського обговорення проєктів містобудівної документації тривалий час залишається однією з найбільш проблемних і мінімально деталізованих складових механізму правового регулювання містобудівної діяльності. Тому чинне законодавство України має бути доповнене мінімальними критеріями позитивного або негативного сприйняття певного проєкту з боку громадськості. Так само варто конкретизувати й підстави та умови судового оскарження представниками громадськості рішень, дій або бездіяльності суб'єктів владних повноважень у сфері містобудування.

Відправним етапом містобудівної діяльності є планування територій, яке передбачає серед іншого можливість прийняття регіональних і місцевих програм комплексного відновлення відповідної території або її частини. В умовах війни та інших надзвичайних ситуацій, так само як і в період відбудови, зазначені програми та підготовлена на їх основі містобудівна документація мають враховувати весь комплекс чинників, що впливають на актуальний стан і перспективи розвитку містобудівних комплексів і окремих об'єктів містобудівної діяльності. Тут на перший план виходять географічні, демографічні, історико-культурні, екологічні й економічні характеристики певної території; доступні джерела фінансування відбудови; актуальність містобудівної документації; визначення конкретних форм втілення і розміру шкоди, завданої містобудівним об'єктам унаслідок збройної

агресії російської федерації; обґрунтований вибір способів відновлення містобудівного середовища – або шляхом нового будівництва, або через виконання робіт із реконструкції, реставрації, капітального чи поточного ремонту.

Враховуючи нагальність відбудови об'єктів містобудування, намагаючись оптимізувати відповідні процедури, законодавець може піти на обґрунтовані відступи від усталеного й збалансованого алгоритму містобудівної діяльності – звісно, якщо такі відступи не впливають на безпеку населення, самих об'єктів містобудування та позитивну оцінку загальних перспектив розвитку територіальних громад. Актуальним прикладом окресленого підходу є законодавче визнання допустимості видачі дозволів на будівництво за відсутності окремих документів із планування територій та широке (повторне) використання типової містобудівної документації – звітів про проведення вишукувальних робіт, проєктів будівництва тощо. В останньому випадку, звичайно, обов'язковим є вільне волевиявлення виконавців вишукувальних і проєктних робіт щодо безоплатного публічного використання результатів проведених ними робіт.

Вихідним пунктом практичної діяльності з відновлення об'єктів містобудування у післявоєнний період буде вирішення питання про виділення земельних ділянок під забудову. Пов'язані з цим юридичні акти залежно від правового режиму (так званої форми) права власності включатимуть рішення уповноважених органів державної влади та місцевого самоврядування щодо формування, виділення в натурі земельних ділянок державної та комунальної власності та передачі їх або у власність, або в користування на договірних засадах. Напевно, тут передачу земельних ділянок у приватну власність варто проводити лише на основі правового режиму умовного правочину (з відкладальною обставиною) у разі будівництва індивідуальних житлових будинків для проживання фізичних осіб та інших об'єктів незначного класу наслідків (відповідальності). Однак найбільш доцільним буде звернутися до тих договірних форм, які передбачають виникнення речового права користування чужим майном на підставі договорів оренди, суперфіцію або безоплатного користування земельною ділянкою.

Більше того, інтереси відбудови країни диктуватимуть необхідність переважного поширення саме безоплатних форм користування земельними ділянками, належними публічним власникам, для будівництва. Звичайне для довоєнного часу й періодів стабільного функціонування усіх сфер суспільної життєдіяльності завдання (і релевантна йому функція правового регулювання) щодо якомога ефективнішого з суто економічного погляду використання об'єктів публічної власності неминуче поступатиметься забезпеченню іншого виду ефективності – водночас масштабному, швидкому і якісному відновленню національного житлового фонду й містобудівних комплексів загалом.

У сфері земельних відносин за участю власників – суб'єктів приватної власності справжнім викликом буде напевно масове вилучення земельних ділянок та інших об'єктів нерухомого майна з мотивів суспільної необхідності. При цьому при балансуванні публічних і приватних інтересів мають домінувати міркування справедливості, розумності й добросовісності: справедливості – в частині додержання майнових інтересів приватних власників щодо оцінки належного їм майна та майбутніх об'єктів нерухомості; розумності – при здійсненні самої оцінки вилученого майна та визначення об'єктивної необхідності у прийнятті рішення про його вилучення; добросовісності – принаймні в частині запобігання необґрунтованим діям приватних власників із перешкоджання зусиллям органів публічної влади в напрямі комплексної відбудови території того чи іншого населеного пункту.

Зокрема, при комплексній відбудові певних містобудівних комплексів власники численних земельних ділянок, які зазнали руйнівного впливу війни, і розташованих на них всуціль зруйнованих або істотно пошкоджених капітальних будівель і споруд мають бути поставлені в правове становище, яке буде сприяти, а не перешкоджати зусиллям держави з комплексного відновлення територій. Утім будь-які акти передбаченого законом обмеження прав власників нерухомості мають діставати попередньої оцінки з точки зору додержання вироблених Європейським судом з прав людини критеріїв правомірного втручання в право на мирне володіння майном, закріплене ст. 1 Першого протоколу до Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 р.

Поряд із матеріально-правовими аспектами забезпечення діяльності з відновлення об'єктів містобудування не можна упускати з виду й супутніх питань процесуального або адміністративно-процедурного характеру. Одні з них стосуються визначення обсягу компетенції (юрисдикції) судів і уповноважених органів державної виконавчої влади або місцевого самоврядування при вирішенні спорів, що виникають на різних етапах містобудівної діяльності, тоді як інші – доказової діяльності щодо підтвердження підстав для: одержання фінансування на виконання відновних робіт за рахунок бюджетів різних рівнів, міжнародної фінансової допомоги, ймовірних репарацій у разі їх накладення на державу-агресора тощо; виникнення майнових прав на новозбудовані або спеціально передані потерпілим особам для певного цільового використання об'єкти містобудування.

У цьому зв'язку самостійне місце посідають судові справи окремого провадження, оскільки визнання допустимості вирішення в них питання про поточний стан і оцінку нерухомого майна уможливило фактичну підміну рішенням суду спеціально-технічних суджень і рішень фахівців у галузі архітектури та будівництва. Інша річ – встановлення у справах окремого провадження фактів, що визначають безпосередню причину руйнації капітальних будівель і споруд (той чи інший вияв

війни, терористичний акт тощо). Що ж стосується визнання прав на знищене або пошкоджене нерухоме майно, то судові справи з таким предметом мали б вирішуватись винятково у позовному провадженні.

У світлі організації доказової діяльності чи не найбільш проблемним виглядає питання про належність і достатність доказів на підтвердження фактів і обставин руйнування об'єктів нерухомого майна. Найчастіше зазначені докази закріплюються в різного роду письмових документах встановленої форми (актах комісій зокрема), котрі слугують основою для прийняття адміністративних рішень. Як правило, зазначені документи в різних сферах правового регулювання іменуються первинними або такими, що закріплюють певні вихідні дані.

Звичайно, визначення характеру шкоди й розміру збитків, завданих унаслідок збройної агресії російської федерації, у кожному конкретному випадку потребує опертя на спеціальні знання у сфері будівництва й архітектури. Тому в профільних нормативно-правових актах цілком слушно встановлюються кваліфікаційні вимоги до осіб, які беруть участь у комісійному обстеженні знищених або пошкоджених об'єктів містобудування. Проте правові наслідки порушення такого роду вимог чітко не визначені. Тому одним із завдань правозастосовної діяльності в царині відновлення територіально-містобудівних об'єктів є формування усталеної адміністративної і судової практики з вирішення питань про допустимість і межі взяття до уваги об'єктивно підтверджених (достовірних) суджень членів відповідних комісій, сформульованих у передбачених законодавством документах (актах), але всупереч установленій компетенції чи обсягу повноважень певної комісії або з порушенням кваліфікаційних вимог до окремих з її членів.

Таким чином, механізм правового регулювання суспільних відносин, спрямованих на відбудову територіально-містобудівних об'єктів, які зазнали руйнувань або пошкоджень внаслідок збройної агресії російської федерації проти України, має виразно інтегральний характер. Він передбачає комплексну взаємодію норм міжнародного і національного, публічного і приватного, матеріального і процесуального права. Ключовим елементом зазначеного механізму є формування спеціальних юридичних складів, що охоплюють відповідні адміністративні акти й правочини.

6.3.2. ЖИТЛОВА ПОЛІТИКА В УМОВАХ ПІСЛЯВОЄННОЇ ВІДБУДОВИ КРАЇНИ ТА ПРАВОВІ ГАРАНТІЇ ЖИТЛОВИХ ПРАВ ГРОМАДЯН

Право на житло входить до складу конституційно-правового статусу громадянина України як одне з найважливіших соціально-економічних прав. Житлова політика є складовою соціальної політики

і елементом внутрішньої політики, основною метою якої є забезпечення доступним житлом усіх громадян і будівництво житлового фонду, який би забезпечував потреби різних верст населення. Складовими житлової політики в умовах відбудови зруйнованої економіки повинні стати: 1) державна цільова допомога у формі субсидій і позик із мінімальною процентною ставкою; 2) надання забудовникам земельних ділянок за мінімальними цінами, а також ділянок з уже підготовленою інфраструктурою; 3) державні гарантії будівельних кредитів; 4) надання житла на безоплатних засадах соціально незахищеним громадянам.

Перший крок здійснення соціальної моделі розвитку житлової політики повинен полягати в забезпеченні елементарним житлом усіх, у кого воно відсутнє. Надалі завданням житлової політики є надання впорядкованого житла з розрахунку кожному члену сім'ї по кімнаті, орієнтація на якісну сторону житлових приміщень і забезпечення найвищих стандартів житлового фонду.

Поняття «житлове приміщення» («житлова будівля») застосовується в законодавстві як родове поняття, що охоплює всі види житлових приміщень (квартири, житлові будинки, садиби тощо), які можуть бути об'єктом договору найму житлового приміщення; як частина житлового приміщення (квартира, кімната в багатоквартирному будинку); як облікова категорія. У фізичної особи має бути одне основне зареєстроване місце проживання, яке може змінюватися, але кожна фізична особа буде завжди прагнути туди повернутися. Якщо особа внаслідок війни з російською федерацією проживає в різних місцях, то його місце проживання визначається за місцем останньої реєстрації. Місцем проживання фізичної особи може бути прихисток у самому широкому змісті, що може не відповідати вимогам поняття житла, визначеним ст. 29 ЦК України. Зокрема, житлом визнається житловий будинок, квартира, інше приміщення, призначене та придатне для проживання в ньому, в якому фізична особа проживає постійно або тимчасово. Тимчасовим житлом можуть служити, наприклад, тимчасові містечка для біженців, підвали, цокольні поверхи, бомбосховища, дачні, садові будинки, інші приміщення, що не відповідають житловим стандартам.

У зв'язку з військовими діями в Україні з'являються різноманітні види житла, призначені для тимчасового проживання, серед яких і тимчасові споруди для життєзабезпечення населення у вигляді модульних будинків у складі модульних містечок. У законодавстві України потребується розкрити поняття особливих видів житла для тимчасового проживання, вимоги до якості такого житла, умови його надання, шляхи вирішення проблеми забезпечення населення житлом для тимчасового проживання та житлом для постійного проживання після закінчення війни. Видами житла є житловий будинок, квартира

та інше приміщення, призначені та придатні для постійного проживання. Місцем проживання фізичної особи, відповідно до ст. 29 Цивільного кодексу України, є житло, а за часом проживання може бути постійним або тимчасовим.

Відповідно до частин першої та третьої ст. 132¹ Житлового кодексу України (ЖК України) до жилих приміщень із фондів житла для тимчасового проживання відносяться жилі приміщення, пристосовані для тимчасового проживання громадян, які не мають або втратили постійне місце проживання. Жилі приміщення з фондів житла для тимчасового проживання відносяться до спеціалізованих жилих приміщень, які повинні відповідати санітарним і технічним вимогам. Жила площа в жилих приміщеннях із фондів житла для тимчасового проживання надається за нормами, встановленими для проживання громадян у гуртожитках. Наразі це не менше 6 кв. метрів на одну особу відповідно до постанови Кабінету Міністрів України від 20 червня 2018 р. № 498 «Про затвердження Примірного положення про користування гуртожитками». Дані вимоги поширюються на жилі приміщення в модульних містечках, площа яких розрахована на проживання не більше 4 осіб в одному модульному будинку.

Стаття 132² ЖК України в свою чергу визначає порядок надання в користування житла для тимчасового проживання, зокрема умовами надання житла громадянам є відсутність іншого місця проживання, а також неможливість придбання чи найму іншого житла у зв'язку з недостатністю сукупного доходу. Жилі приміщення з фондів житла для тимчасового проживання надаються на строк до 1 року з можливістю продовження цього строку в разі неспроможності мешканця цього приміщення набути альтернативне місце проживання. Першочергове право на забезпечення житловим приміщенням із фондів житла для тимчасового проживання мають сім'ї з неповнолітніми дітьми, вагітні жінки, особи, які втратили працездатність, і особи пенсійного віку. Особи, що отримали статус внутрішньо переміщених осіб, відповідно до Закону України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» від 20 жовтня 2014 р.¹ отримують житло для тимчасового проживання з урахуванням особливостей, передбачених вищезазначеним законом і постановою Кабінету Міністрів України від 29 квітня 2022 р. № 495 «Деякі заходи з формування фондів житла, призначеного для тимчасового проживання внутрішньо переміщених осіб»², зокрема, особи з таким статусом мають право проживати в модульних містечках безкоштовно.

¹ Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб : Закон України від 20.10.2014 № 1706-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1706-18>.

² Деякі заходи з формування фондів житла, призначеного для тимчасового проживання внутрішньо переміщених осіб : постанова Каб. Міністрів України від 29.04.2022 № 495. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/495-2022-п>.

Передача житла в тимчасове користування з фондів житла для тимчасового проживання відбувається за рішенням виконавчих органів сільських, селищних, міських рад, державних адміністрацій шляхом розгляду поданих заяв із додатками (зокрема, довідки про дохід заявника та всіх членів його сім'ї, довідки бюро технічної інвентаризації про відсутність у громадянина іншого житла для проживання за місцем отримання житла з фонду житла для тимчасового проживання, а в разі прибуття громадянина з іншого регіону – зазначеної довідки з попереднього місця проживання, окремо для внутрішньо переміщених осіб – довідки про набуття такого статусу) і подальшим укладенням договорів найму тимчасового житла. Модульне містечко, відповідно до чинного законодавства, є тимчасовою спорудою для життєзабезпечення населення і має ряд характеристик – така споруда є малоповерховою (висотою до двох поверхів), швидкомонтованою з полегшених конструкцій (мобільна (інвентарна), збірно-розбірна, контейнерного або комбінованого типу тощо) і відповідає встановленим Кабінетом Міністрів України мінімально необхідним вимогам для життєзабезпечення внутрішньо переміщених осіб та може бути демонтована й переміщена з подальшим повторним використанням або без такого використання.

Модульні містечка, як і будь-які жилі приміщення, мають відповідати технічним та санітарним нормам, зокрема мінімальним вимогам, установленим наказом Міністерства охорони здоров'я України від 31 березня 2022 р. № 554 «Про затвердження Мінімальних вимог щодо забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення під час екстреного облаштування місць тимчасового перебування внутрішньо переміщених осіб у зв'язку із збройною агресією Російської Федерації»¹, мати натуральне освітлення, бути благоустроєними, тобто мати всі необхідні для життя комунальні мережі, а саме електропостачання, водопроводу та каналізації, опалення. Щодо розміщення модульних містечок і комунікацій до них було прийнято окремі положення, зокрема відповідно до п. 9² розділу V «Прикінцеві положення» Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності»² на період дії правового режиму воєнного стану, надзвичайного стану в Україні або окремих її місцевостях та протягом 1 року після його припинення чи скасування розміщення такого роду тимчасових споруд та інженерних мереж до них допускається на зе-

¹ Про затвердження Мінімальних вимог щодо забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення під час екстреного облаштування місць тимчасового перебування внутрішньо переміщених осіб у зв'язку із збройною агресією Російської Федерації : наказ М-ва охорони здоров'я України від 31.03.2022 № 554. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0407-22>.

² Про регулювання містобудівної діяльності : Закон України від 17.02.2011 № 3038-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3038-17>.

мельних ділянках будь-якої категорії, крім земель природно-заповідного фонду та іншого природоохоронного призначення, земель історико-культурного призначення, земель лісгосподарського призначення без зміни їх цільового призначення. Розміщення тимчасових споруд для життєзабезпечення населення здійснюється на підставі затвердженої схеми розміщення таких споруд.

Модульні містечка є особливим видом житла, яке не можна віднести до житлового фонду, враховуючи особливості конструкції приміщень, матеріалів що використовуються при будівництві, особливостей розміщення комунікацій та комунальних систем тощо. Тому необхідним є контроль модульних будинків на предмет їх відповідності елементарним вимогам щодо жилих приміщень, та придатності їх стану до проживання.

Масове зведення тимчасового житла не вбачається цілком ефективним, соціально адаптованим і економічно вигідним на противагу переобладнанню вже наявного житла, що не використовується, недобудованому з різних причин, самочинно створеному, а також розширенню фонду соціального житла, що означало б створення житлового фонду для постійного проживання, удосконалення та реновації існуючих об'єктів житлового фонду. Така державна житлова політика в цілому буде направлена на забезпечення громадян України, які втратили постійне місце проживання внаслідок війни, комфортним і достатнім житлом, яке б відповідало вимогам, установленим чинним житловим законодавством України. Вбачається необхідним і вдосконалення чинних та прийняття більш детально розроблених нових законодавчих актів житлового законодавства з метою забезпечення населення доступним житлом як для постійного проживання.

Право на місце проживання має включати в себе гарантовану можливість набувати житлових прав в одному із житлових фондів (приватному, соціальному, комунальному). Передбачена можливість вільно обирати країну, населений пункт, де буде розташоване місце проживання, не має впливати на безпосереднє зареєстроване місце проживання в Україні на період воєнного часу. Зазначений інститут має важливе значення для забезпечення громадян житлом, отримання соціальної допомоги, для захисту порушених житлових прав і законних інтересів фізичної особи.

Згідно зі ст. 36 ЖК України облік громадян, які потребують поліпшення житлових умов, здійснюється, як правило, за місцем проживання у виконавчому органі районної, міської, районної в місті, селищної, сільської ради. Відповідно до законодавства України у випадках і в порядку, встановлених актами законодавства України, громадян може бути взято на облік і не за місцем їх проживання. Тобто Законом України 21 квітня 2022 р. № 2215-IX «Про дерадянізацію законодавства України» шляхом внесення доповнень до ст. 36

ЖК України, яка має назву «Облік громадян, які потребують поліпшення житлових умов, за місцем проживання», зафіксовано, що це може здійснюватися і не за місцем проживання. Раніше ще в рішенні Конституційного Суду України від 28 вересня 2000 р. у справі щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень п. 2 ст. 2 Закону України «Про приватизацію державного житлового фонду» визначено поняття словосполучення «місце проживання», відповідно до якого мається на увазі місце проживання громадян за територіальною ознакою (село, селище, місто чи інша адміністративно-територіальна одиниця), а не конкретне жиле приміщення (будинок, квартира, службова квартира). Право на відновлення житла постраждалих осіб на території будь-якої територіальної громади України встановлене Законом України від 23 лютого 2023 р. №2923-IX «Про компенсацію за пошкодження та знищення окремих категорій об'єктів нерухомого майна внаслідок бойових дій, терористичних актів, диверсій, спричинених збройною агресією Російської Федерації проти України, та Державний реєстр майна, пошкодженого та знищеного внаслідок бойових дій, терористичних актів, диверсій, спричинених збройною агресією Російської Федерації проти України». З такими рішеннями важко погодитись, оскільки присутність у населеному пункті і відсутність реєстрації в конкретному житлі не можуть бути підставою для визнання житлових прав.

Однією з правових підстав для зняття з квартирної обліку є саме реєстрація, у якій і вказується, крім населеного пункту, точна адреса жилого приміщення (номер квартири, номер будинку, назва вулиці). Тому необхідно не відмежовувати поняття місця проживання від реєстрації місця проживання, а, навпаки, їх корелювати з метою наближення співвідношення цих правових понять, адже в Україні повинна діяти гармонійна правова система. Відповідно до ст. 4. Закону України від 5 листопада 2021 р. «Про надання публічних (електронних публічних) послуг щодо декларування та реєстрації місця проживання в Україні»¹, особа одночасно може мати лише одне задеклароване або одне зареєстроване місце проживання (перебування).

Відповідно до ст. 2 цього ж Закону адреса житла – це місцезнаходження житла особи, що включає такі дані (за наявності): область, район, місто (село, селище), район у місті, вулиця (шосе / проспект/ бульвар / алея / площа / майдан / провулок / узвіз / з'їзд / проїзд / лінія / просіка / тупик тощо), номер будівлі (будинку / корпусу / блоку / секції тощо), номер квартири (кімнати тощо).

У справі щодо відповідності Конституції України (конституційності) п. 2 частини другої ст. 40 ЖК України (щодо дискримінації у ре-

¹ Про надання публічних (електронних публічних) послуг щодо декларування та реєстрації місця проживання в Україні : Закон України від 05.11.2021 №1871-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1871-20>.

алізації права на житло) Другий сенат Конституційного Суду України 22 червня 2022 р. в рішенні №5-р(П)/2022 (справа №3-39/2021(86/21)) визнав таким, що не відповідає Конституції України (є неконституційним), п. 2 частини другої ст. 40 ЖК України, відповідно, неконституційною визнано норму «Громадяни знімаються з обліку потребуючих поліпшення житлових умов у випадках виїзду на постійне місце проживання до іншого населеного пункту».

Тобто громадяни продовжують перебувати на обліку потребуючих поліпшення житлових умов поза межами адміністративно-територіальна одиниці, де квартирний облік здійснюється відповідними органами місцевого самоврядування за місцем проживання громадян. Для внутрішньо переміщених осіб облік здійснюється за місцем перебування на обліку в Єдиній інформаційній базі даних про внутрішньо переміщених осіб.

Облік громадян які не перебувають на обліку внутрішньо переміщених осіб, здійснюється за місцем фактичного проживання на території населених пунктів України. Потребує перегляду Порядок взяття громадян на соціальний квартирний облік, їх перебування на такому обліку та зняття з нього, затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 23 липня 2008 р. №682 «Деякі питання реалізації Закону України “Про житловий фонд соціального призначення”». Треба вказати, як трансформувалися черги на житло на тимчасово окупованих територіях. Відповідно до ст. 5 Закону України від 5 листопада 2021 р. №1871-IX «Про надання публічних (електронних публічних) послуг щодо декларування та реєстрації місця проживання в Україні» кожен громадянин України, який проживає на території України, зобов’язаний протягом 30 календарних днів після прибуття до нового місця проживання (перебування) задекларувати або зареєструвати його. З огляду на це зникає потреба в існуванні черг на отримання житла за ЖК України.

На території України значна кількість громадян, маючи право власності на житло, розташоване на окупованих і звільнених територіях, не може ним користуватися, а, виїхавши в інші регіони України, змушена проживати в житлі, не придатному для проживання. Закон України від 23 лютого 2023 р. №2923-IX «Про компенсацію за пошкодження та знищення окремих категорій об’єктів нерухомого майна внаслідок бойових дій, терористичних актів, диверсій, спричинених збройною агресією Російської Федерації проти України, та Державний реєстр майна, пошкодженого та знищеного внаслідок бойових дій, терористичних актів, диверсій, спричинених збройною агресією Російської Федерації проти України» направлений на відновлення житлових прав на території будь-якої територіальної громади України.

Закон поширюється на збудовані житлові приміщення, а також таке приміщення, будинок, що буде споруджено в майбутньому. Ком-

пенсація втраченого житла надається в один із способів: 1) надання грошових коштів шляхом їх перерахування на поточний рахунок отримувача компенсації із спеціальним режимом використання для фінансування будівництва будинку садибного типу, садового або дачного будинку; 2) фінансування придбання квартири, іншого житлового приміщення, будинку садибного типу, садового або дачного будинку (у тому числі фінансування придбання такого приміщення / будинку, що буде споруджено в майбутньому, або інвестування / фінансування його будівництва) з використанням житлового сертифіката. Житловий сертифікат використовується отримувачем компенсації для фінансування придбання квартири, іншого житлового приміщення, будинку садибного типу, садового або дачного будинку (у тому числі фінансування придбання такого приміщення / будинку, що буде споруджено в майбутньому, або інвестування / фінансування його будівництва). Обсяг такого фінансування дорівнює грошовій сумі, зазначеній у житловому сертифікаті.

Розмір компенсації за знищений об'єкт нерухомого майна визначається щодо кожного отримувача компенсації та кожного знищеного об'єкта нерухомого майна окремо, виходячи із загальної площі знищеного об'єкта нерухомого майна та вартості 1 кв. метра площі знищеного об'єкта нерухомого майна. Одночасно з наданням грошової компенсації за знищений об'єкт нерухомого майна отримувач компенсації укладає договір про відступлення державі / територіальній громаді права вимоги до російської федерації щодо відшкодування збитків за знищений об'єкт нерухомого майна, завданих внаслідок бойових дій, терористичних актів, диверсій, спричинених збройною агресією російської федерації проти України, в обсязі отриманої компенсації в порядку, встановленому Кабінетом Міністрів України.

Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 9 червня 2021 р. схвалена Концепція Державної цільової соціальної програми забезпечення реалізації права на житло осіб, які захищали незалежність, суверенітет та територіальну цілісність України, на період до 2025 року¹.

Навіть за наявності запропонованих механізмів не всі особи з числа захисників України та членів їх сімей можуть ними скористатися через обмеженість фінансової спроможності таких осіб для часткової сплати вартості будівництва (придбання) доступного житла або виплати іпотечного житлового кредиту; недостатній обсяг фінансування державних програм забезпечення доступним житлом; непоширення

¹ Концепція Державної цільової соціальної програми забезпечення реалізації права на житло осіб, які захищали незалежність, суверенітет та територіальну цілісність України, на період до 2025 року : схвалена розпорядж. Каб. Міністрів України від 09.06.2021 № 618-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/618-2021-п>.

державних програм на всю категорію захисників України та членів їх сімей або на працездатних осіб з їх числа.

Водночас наданим правом на соціальний квартирний облік можуть скористатися: а) особи, які не забезпечені житлом; б) особи, середньомісячний сукупний дохід яких менший від вартості найму житла в даному населеному пункті та прожиткового мінімуму¹. Прожитковий мінімум для різних категорій громадян визначається відповідно до Закону України від 15 липня 1999 р. № 966-XIV «Про прожитковий мінімум»².

У Щорічній доповіді Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини зазначено, що у 2021 р. порушувалися права мільйонів громадян на достатній життєвий рівень і належний соціальний захист внаслідок затвердження прожиткового мінімуму на рівні, майже вдвічі меншому від фактичного. Середній розмір призначеної пенсії з цільовою грошовою допомогою не забезпечують громадянам достатній життєвий рівень, гарантований Конституцією України³. Невиправдане, штучне заниження мінімального прожиткового рівня фактично позбавляє соціально незахищених громадян можливості отримати соціальне житло і реалізувати своє конституційне право на житло.

Оновлене житлове законодавство не закріплює нових норм, принципів, державної політики в житловій сфері. Нова редакція ЖК України має ґрунтуватися на приватноправових засадах реалізації житлових прав осіб, зокрема в частині вдосконалення вже існуючих способів набуття права власності та інших речових прав на житло. Слід конкретизувати вичерпний перелік житла (соціальні гуртожитки), соціальні стандарти відновленого житла, межі відшкодування. Потребують удосконалення відносини будівництва соціального житла, яке не підлягає приватизації та надається переселенцям у довготривале користування. Слід не лише відновлювати державний, комунальний житловий фонд, а й закріпити нові механізми правової реалізації житлових прав кожного. Житлові умови для осіб, які втратили житло, мають бути забезпечені додатково. Забезпечення вимушених переселенців житлом у нових поселеннях має тимчасовий характер і не повинне розглядатися як вирішення житлової потреби.

¹ Про житловий фонд соціального призначення : Закон України від 12.01.2006 № 3334-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3334-15>.

² Про прожитковий мінімум : Закон України від 15.07.1999 № 966-XIV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/966-14>.

³ Щорічна доповідь Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини за 2021 рік. Квітень 2022 р. С. 26, 27. URL: <https://ombudsman.gov.ua/storage/app/media/uploaded-files/schoricha-dopovid-2021.pdf>.

6.4. ПРАВОВІ ПІДСТАВИ ТА МЕХАНІЗМИ ВІДШКОДУВАННЯ ШКОДИ, ЗАПОДІЯНОЇ ЗБРОЙНОЮ РОСІЙСЬКОЮ АГРЕСІЄЮ

6.4.1. ПРОБЛЕМИ ВІДШКОДУВАННЯ МАЙНОВОЇ ШКОДИ, ЗАВДАНОЇ ПОШКОДЖЕННЯМ НЕРУХОМОГО МАЙНА ВНАСЛІДОК ЗБРОЙНОЇ АГРЕСІЇ РОСІЙСЬКОЇ ФЕДЕРАЦІЇ: ЦИВІЛЬНО-ПРАВОВІ АСПЕКТИ

Реалізація інституту цивільно-правової відповідальності в Україні у вигляді відшкодування майнової шкоди може здійснюватись або в добровільному, або примусовому (судовому) порядку. Юридичною підставою застосування такої відповідальності є склад цивільного правопорушення. А також встановлення особи, яка є порушником, тобто завдала майнової шкоди. Доведення цих фактів (крім вини) покладається на потерпілу особу. Відшкодування майнової шкоди в цьому випадку буде заходом цивільно-правової відповідальності; при цьому має застосовуватись принцип повного відшкодування майнової шкоди.

Для покладення на державу російську федерацію цивільно-правової відповідальності у вигляді відшкодування майнової шкоди, завданої пошкодженням нерухомого майна на території України внаслідок збройної агресії російської федерації, вимагається пред'явлення кожною конкретною потерпілою особою – власником пошкодженого майна позову до держави російської федерації. Тобто держава російська федерація має виступати відповідачем за пред'явленим цивільним позовом.

Варто звернути увагу і згадати, що в Україні ще Законом України «Про особливості державної політики із забезпечення державного суверенітету України на тимчасово окупованих територіях у Донецькій та Луганській областях» від 18 січня 2018 р. № 2268-VIII було передбачено, що відповідальність за матеріальну чи нематеріальну шкоду, завдану Україні внаслідок збройної агресії російської федерації, покладається на російську федерацію відповідно до принципів і норм міжнародного права (частина четверта ст. 2 вказаного закону). Крім того, Законом України «Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України» від 15 квітня 2014 р. № 1207-VII також було передбачено, що: відшкодування матеріальної та моральної шкоди, заподіяної внаслідок тимчасової окупації державі Україна, юридичним особам, громадським об'єднанням, громадянам України, іноземцям та особам без громадянства, у повному обсязі покладається на російську федерацію як на

державу, що здійснює окупацію. Держава Україна всіма можливими засобами сприятиме відшкодуванню матеріальної та моральної шкоди російською федерацією (ч. 6 ст. 5 Закону). Цитованим законом навіть було встановлено, що в разі нанесення шкоди суб'єктами іноземної держави нерезидентами підсудність встановлюється за місцем нанесення шкоди з урахуванням правил підсудності, встановленої цим законом (ст. 12).

Для реалізації цих положень у частині забезпечення судового захисту в українських судах Законом України «Про особливості державної політики із забезпечення державного суверенітету України на тимчасово окупованих територіях у Донецькій та Луганській областях» від 18 січня 2018 р. № 2268-VIII було внесено зміни до ст. 28 Цивільного процесуального кодексу України (п. 17 Закону), якими держава Україна «формально» передбачила юридичну можливість пред'явлення потерпілими (за місцем їх проживання або перебування) позовів про захист порушених, невизнаних або оспорюваних прав, свобод чи інтересів фізичних осіб (у тому числі про відшкодування шкоди, завданої внаслідок обмеження у здійсненні права власності на нерухоме майно або його знищення, пошкодження) у зв'язку із збройною агресією російської федерації, збройним конфліктом, тимчасовою окупацією території України, надзвичайними ситуаціями природного чи техногенного характеру, а також зміни до ст. 5 Закону України «Про судовий збір» (пп. 21 і 22 Закону), якими держава звільнила від сплати судового збору позивачів у справах за позовами до держави-агресора російської федерації про відшкодування завданої майнової та/або моральної шкоди у зв'язку з тимчасовою окупацією території України, збройною агресією, збройним конфліктом, що призвели до вимушеного переселення з тимчасово окупованих територій України, загибелі, поранення, перебування в полоні, незаконного позбавлення волі або викрадення, а також порушення права власності на рухоме та/або нерухоме майно.

Як уже було зазначено вище, при реалізації цивільно-правової відповідальності у вигляді відшкодування майнової шкоди держава російська федерація має виступати в цивільній справі в процесуальному статусі відповідача за пред'явленням до неї позовом. Проте зауважимо, що пред'явлення позовів до іноземної держави без згоди її компетентних органів прямо забороняють ст. 79 Закону України «Про міжнародне приватне право», Положення про дипломатичні представництва та консульські установи іноземних держав в Україні, затверджене указом Президента від 10 червня 1993 р. № 198/93, ст. 32 Віденської конвенції 1961 р., ст. 5 Конвенції ООН про юрисдикційні імунітети держав та їх власності від 2 грудня 2004 р. Такої згоди компетентних органів держави російської федерації одержати на практиці нереально.

А прямої можливості пред'явлення в українському суді позову до російської федерації ані міжнародним договором України, ані законом України не передбачено. Тобто здійснення в українських судах постраждалими громадянами права на відшкодування майнової шкоди, завданої знищенням чи пошкодженням їхнього майна, за рахунок російської федерації виключається, навіть за умови доведення в діях російської федерації складу цивільного правопорушення.

До речі, вже навіть сформувалась судова практика Верховного Суду з питань пред'явлення в українські суди таких позовів до держави російської федерації. Так, наприклад, у постанові Верховного Суду від 27 жовтня 2021 р. у справі № 710/784/19 сформульовано висновок, що відповідач – російська федерація має в Україні судовий імунітет, а отже, необхідна згода дипломатичного представництва на пред'явлення до нього позову про відшкодування шкоди. За відсутності такої згоди іноземна держава не може одержати правового статусу відповідача в цивільному процесі України, а український суд не має права здійснювати подальші процесуальні дії. Схожі висновки викладено в постановках Верховного Суду від 13 травня 2020 р. у справі № 711/17/19, від 9 червня 2021 р. у справі № 265/7703/19, від 11 серпня 2021 р. у справі № 542/1323/18, від 1 вересня 2021 р. у справі № 754/10080/19¹.

А отже, пред'явити до держави російської федерації цивільний позов про відшкодування майнової шкоди, завданої пошкодженням чи знищенням нерухомого майна на території України внаслідок збройної агресії російської федерації, можна лише у відповідний національний суд російської федерації відповідно до процесуального законодавства російської федерації.

І лише після звернення до національних судів російської федерації та отримання відмови в судовому захисті (остаточного рішення суду російської федерації про відмову у відшкодуванні) потерпілий громадянин України або українська юридична особа вправі на підставі Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод звертатися до Європейського суду з прав людини, що й буде ефективним засобом захисту. Проте варто взяти до уваги ухвалену нещодавно (22 березня 2022 р.) Європейським судом з прав людини резолюцію про наслідки припинення членства рф у Раді Європи у світлі ст. 58 Європейської конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, на які слушно звернула увагу суддя Верховного Суду Т. Анцупова: а) російська федерація перестає бути високою Договірною Стороною

¹ Постанова Верховного Суду у складі колегії суддів Другої судової палати Касаційного цивільного суду від 27.10.2021 у справі № 710/784/19 (провадження № 61-5289св20). URL: <https://www.zakon-i-normativ.info/index.php/component/lica/?href=0&view=text&base=5&id=134424&menu=135063>.

Конвенції 16 вересня 2022 р.; б) Суд має компетенцію розглядати заяви проти російської федерації, які можуть становити порушення Конвенції, за умови, що вони тривали до 16 вересня 2022 р.¹ Тож факти заподіяння майнової шкоди в результаті знищення та пошкодження нерухомого майна на території України внаслідок широкомасштабної збройної агресії російської федерації, починаючи з 24 лютого 2022 р. й до 16 вересня 2022 р., можуть бути предметом розгляду Європейського суду з прав людини.

Отже, оскільки, зважаючи на наведені вище положення цивільного законодавства України, отримати відшкодування майнової шкоди в результаті пошкодження чи знищення майна в Україні його власники – громадяни та юридичні особи можуть лише з підстав і в порядку, що передбачені законодавством України, а також від чітко визначеного відповідального суб'єкта – держави російської федерації, проте, як було обґрунтовано нами вище, щодо держави російської федерації в межах правового поля України неможливо в українських судах реалізувати цивільно-правову відповідальність у вигляді відшкодування майнової шкоди, то з метою забезпечення реального відшкодування майнової шкоди має бути визначено іншого суб'єкта, який за своєю згодою (за відсутності передбаченого законом України обов'язку нести цивільно-правову відповідальність за дії іншого суб'єкта) буде надавати грошову або натуральну компенсацію за знищене та пошкоджене майно внаслідок бойових дій, терористичних актів, диверсій, спричинених військовою агресією російської федерації. Тому з метою визначення правових і організаційних засад надання державою Україна компенсації за пошкодження та знищення окремих категорій об'єктів нерухомого майна внаслідок бойових дій, терористичних актів, диверсій, спричинених військовою агресією російської федерації з дня набрання чинності Указом Президента України від 24 лютого 2022 р. №64 «Про введення воєнного стану в Україні», було розроблено відповідний проєкт закону про компенсацію за пошкодження та знищення окремих категорій об'єктів нерухомого майна внаслідок бойових дій, терористичних актів, диверсій, спричинених військовою агресією російської федерації, про який мова піде нижче.

Додатково варто зважати на історико-правовий досвід і звернути увагу, що ця проблема в правовому полі України не є новою, оскільки питання відшкодування майнової шкоди, завданої майну (в результаті пошкоджень чи руйнувань жилих будинків) громадян внаслідок

¹ Коментар судді ВС Тетяни Анцупової щодо ухвалення ЄСПЛ Резолюції про наслідки припинення членства рф у Раді Європи. *Верховний Суд* : офіц. вебсайт. URL: <https://supreme.court.gov.ua/supreme/pres-centr/news/1264425/>.

збройного конфлікту у зв'язку з діяльністю незаконних російських і проросійських збройних формувань у війні на сході України, стали виникати після 2014 р. з проведенням українською владою антитерористичної операції та операції Об'єднаних сил. Проте, як уже було зазначено вище, оскільки стягнення майнової шкоди з держави російської федерації в українських судах неможливе, тому завдану знищенням або пошкодженням нерухомого майна (зокрема жилих будинків) на сході України майнову шкоду постраждалі громадяни намагалися стягнути саме з держави Україна.

Так, оскільки у 2014 р. події в Донецькій та Луганській областях були визнані як терористичні акти, а діяльність щодо забезпечення миру й повернення контролю над непідконтрольними територіями була названа антитерористичною операцією, це спровокувало юридичну плутанину та невизначеність щодо застосування відповідного законодавства. Думки юристів розділились: одні вважали, що відшкодування шкоди за зруйновану нерухомість повинне відбуватись на підставі ст. 19 Закону України «Про боротьбу з тероризмом» як шкоди, заподіяної громадянам терористичним актом; інша думка – на підставі ст. 1177 Цивільного кодексу України (ЦК України) як шкоди фізичній особі, що потерпіла від кримінального правопорушення¹. Національна судова практика йшла двома шляхами: в одних випадках позовні вимоги про відшкодування шкоди за зруйноване майно в результаті проведення антитерористичної операції ґрунтувались лише на Законі України «Про боротьбу з тероризмом» (а деякі додатково містили посилення й на ст. 1177 ЦК України), а в інших – також на нормах Кодексу цивільного захисту України. Стосовно позовних вимог, які ґрунтувались на положеннях Закону України «Про боротьбу з тероризмом», то довгоочікуваною стала постанова Великої Палати Верховного Суду від 4 вересня 2019 р. в цивільній справі № 265/6582/16-ц, у якій зазначено, що відшкодування шкоди, заподіяної громадянам терористичним актом, провадиться за рахунок коштів Державного бюджету України відповідно до закону і з наступним стягненням суми цього відшкодування з осіб, якими заподіяно шкоду, в порядку, встановленому законом. Відшкодування шкоди, заподіяної організації, підприємству або установі терористичним актом, провадиться в порядку, визначеному законом (ст. 19 Закону України «Про боротьбу з тероризмом»). Велика Палата зробила висновок, що передбачене у ст. 19 Закону України «Про боротьбу з тероризмом» право на від-

¹ Шишкіна Е. Компенсація за пошкоджене/зруйноване майно внаслідок збройного конфлікту в судовому порядку: місія можлива? *Юридична Газета*. 2019. № 33–34 (687–688) ; Сегеда Ю. Відшкодування шкоди, завданої в результаті. АТО: сподівання та реалії. *Юридична Газета*. 2016. № 18–19 (516–517).

шкодування відповідно до закону шкоди, заподіяної громадянам терористичним актом, з огляду на відсутність відповідного закону не породжує легітимного очікування на отримання від держави України такого відшкодування за пошкоджений у період проведення антитерористичної операції об'єкт нежитлової нерухомості незалежно від того, на якій території – підконтрольній чи непідконтрольній Україні – мав місце вказаний акт¹. Також мали місце випадки пред'явлення позовів на підставі ч. 10 ст. 86 Кодексу цивільного захисту України як відшкодування шкоди за пошкоджене майно внаслідок такої надзвичайної ситуації, як терористичний акт². Водночас ст. 1177 ЦК України ставить можливість відшкодування майнової шкоди, завданої потерпілому внаслідок кримінального правопорушення, яка має компенсуватись йому за рахунок Державного бюджету України, в залежність від існування спеціального (окремого) закону, якого наразі не існує. На підставі ж загальних норм про цивільно-правову відповідальність (ст. 1166, 1173, 1174 ЦК України) держава Україна може бути відповідальною за шкоду, завдану майну громадян на території проведення антитерористичної операції (операції Об'єднаних сил) лише у випадку встановлення в діях державних органів влади України складу цивільного правопорушення.

Постановою Кабінету Міністрів України від 2 вересня 2020 р. № 767 було затверджено новий Порядок надання та визначення розміру грошової допомоги постраждалим від надзвичайних ситуацій та розміру грошової компенсації постраждалим, житлові будинки (квартири) яких зруйновано внаслідок надзвичайної ситуації воєнного характеру, спричиненої збройною агресією Російської Федерації (далі – Порядок № 767). Цей Порядок прийнято на зміну попередньому Порядку в редакції постанови Кабінету Міністрів України від 10 липня 2019 р. № 623. Зазначений новий Порядок установив механізм надання та визначення розміру грошової допомоги постраждалим від надзвичайних ситуацій і розміру грошової компенсації постраждалим, житлові будинки (квартири) яких зруйновано внаслідок надзвичайної ситуації воєнного характеру, спричиненої збройною російської федерації. Постраждалими визнаються громадяни України, іноземці та особи без громадянства, житлові будинки (квартири) (далі – житло) яких пошкоджено / зруйновано внаслідок надзвичайної ситуації або про-

¹ Постанова Великої Палати Верховного Суду від 4 вересня 2019 р. в цивільній справі № 265/6582/16-ц. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/86310215>.

² Постанова Верховного Суду від 25 квітня 2018 р. в цивільній справі № 227/6023/15-ц. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/74021731> ; Постанова Верховного Суду від 11 липня 2018 р. в цивільній справі № 219/11736/16-ц. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/75345588>.

ведення робіт з ліквідації її наслідків. Грошова допомога надається постраждалим, житло яких пошкоджено внаслідок надзвичайної ситуації або проведення робіт з ліквідації її наслідків та які відмовилися від евакуації, відселення та залишилися на попередньому місці проживання та/або в межах відповідного населеного пункту. Грошова компенсація надається постраждалим, які є власниками житла, яке перебуває на контрольованих Україною територіях та було зруйновано внаслідок надзвичайної ситуації воєнного характеру, спричиненої збройною агресією російської федерації, після дати набрання чинності Указом Президента України від 14 квітня 2014 р. №405 «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 13 квітня 2014 року “Про невідкладні заходи щодо подолання терористичної загрози і збереження територіальної цілісності України”». Особи, житло яких було зруйноване, але на дату обстеження є повністю або частково відбудованим, мають право на отримання грошової компенсації, крім випадку, якщо те саме зруйноване житло було повністю відновлене за рахунок коштів державного або місцевого бюджетів або за кошти суб’єктів господарювання. Органи місцевого самоврядування, а в разі їх відсутності – військово-цивільні адміністрації населених пунктів проводять обстеження пошкодженого або зруйнованого житла, обліковують його, складають і затверджують списки постраждалих на відповідній території, збирають інформацію, необхідну для прийняття рішень щодо надання або відмови в наданні грошової компенсації та видають довідки про визнання особи постраждалою внаслідок надзвичайної ситуації. Рішення про надання постраждалим грошової допомоги та її розмір приймає Рада міністрів Автономної Республіки Крим, місцеві органи виконавчої влади (в особі відповідних комісій, які утворюються в Донецькій та Луганській областях Донецькою та Луганською облдержадміністраціями). Розмір грошової допомоги постраждалим становить від 3 до 15 прожиткових мінімумів для працездатних осіб. Під час визначення розміру грошової допомоги враховується розмір заподіяної матеріальної шкоди, страхових виплат, інших видів допомоги. Розмір грошової компенсації постраждалим визначається за показниками опосередкованої вартості спорудження житла в регіонах України відповідно до місцезнаходження житла, що є чинними на дату затвердження узагальненого списку відповідно (але не більш як 300 тис. грн за один об’єкт зруйнованого житла). У разі виплати Казначейством коштів для виконання рішення суду про надання компенсації (відшкодування шкоди) за те саме зруйноване житло граничний розмір грошової компенсації, визначений вище, зменшується на сукупний розмір раніше отриманих коштів.

Разом із тим варто зауважити, що зазначений Порядок № 767 може бути застосований і зараз, в умовах повномасштабної збройної агресії російської федерації проти України, розпочатої 24 лютого 2022 р. Проте Порядок № 767 стосується лише постраждалих осіб – громадян та лише їхніх житлових будинків (квартир), які було саме зруйновано. На власників – юридичних осіб та на інші об’єкти нерухомості (нежилі приміщення і споруди), а також на факти пошкодження житлових будинків (квартир) без їх повного руйнування цей Порядок не поширюється. Крім того, Порядок № 767 поширюється тільки на тих цивільних осіб, які залишаються проживати в населеному пункті, у якому було зруйновано їхнє житло. Дія Порядку № 767 не поширюється на внутрішньо переміщених осіб та інших осіб, які переїхали до іншого населеного пункту. Також Порядок не застосовується до осіб, які проживають на території, що контролюється озброєними групами. На ці недоліки зазначеного Порядку зверталась увага в доповіді Управління Верховного комісара Організації Об’єднаних Націй з прав людини щодо ситуації з правами людини в Україні¹.

Таким чином, якщо виплата компенсації не підпадає під дію зазначеного Порядку № 767, одержати від держави Україна компенсацію (відшкодування) в іншій спосіб чи в судовому порядку (зокрема на підставі ст. 19 Закону України «Про боротьбу з тероризмом» та ст. 86 Кодексу цивільного захисту України чи ст. 1177 ЦК України) на сьогодні юридично неможливо.

Верховною Радою України прийнятий Закон України «Про компенсацію за пошкодження та знищення окремих категорій об’єктів нерухомого майна внаслідок бойових дій, терористичних актів, диверсій, спричинених збройною агресією Російської Федерації проти України, та Державний реєстр майна, пошкодженого та знищеного внаслідок бойових дій, терористичних актів, диверсій, спричинених збройною агресією Російської Федерації проти України» від 23 лютого 2023 р. № 2923-IX (далі – Закон № 2923-IX)². Аналіз змісту цього закону дає підстави для висновку, що комплекс заходів, які цим законом передбачається доручити Кабінету Міністрів України, а також

¹ Доповідь Управління Верховного комісара Організації Об’єднаних Націй з прав людини щодо ситуації з правами людини в Україні, 16 травня – 15 серпня 2019 року. URL: <https://www.ohchr.org/Documents/Countries/UA/ReportUkraine16May-15Aug2019-UA.pdf>.

² Про компенсацію за пошкодження та знищення окремих категорій об’єктів нерухомого майна внаслідок бойових дій, терористичних актів, диверсій, спричинених збройною агресією Російської Федерації проти України, та Державний реєстр майна, пошкодженого та знищеного внаслідок бойових дій, терористичних актів, диверсій, спричинених збройною агресією Російської Федерації проти України : Закон України від 23.02.2023 № 2923-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2923-20>.

передбачувані законом джерела фінансування компенсації (фонд відновлення майна та зруйнованої інфраструктури України у зв'язку зі збройною агресією російської федерації; міжнародна технічна та/або поворотна або безповоротна фінансова допомога; інші джерела, не заборонені законодавством України) за відсутності реальних гарантій формування такого фонду й отримання міжнародної допомоги в достатньому обсязі свідчать про малоімовірну і довгострокову перспективу реалізації мети Закону. Хоча сам механізм (процедура) компенсації не викликає суттєвих заперечень

Тому найбільш перспективним на сьогодні в плані надання постраждалим громадянам компенсації за пошкодження чи знищення їхнього нерухомого майна видається аналізований Закон №2923-IX, який встановлює принцип повного відшкодування громадянам завданих збитків за рахунок держави Україна і водночас передбачає відступлення отримувачами компенсації на користь держави Україна права вимоги до російської федерації щодо відшкодування збитків за пошкодження або знищення об'єкта нерухомого майна, заподіяних унаслідок бойових дій, терористичних актів, диверсій, спричинених військовою агресією російської федерації. А в подальшому, на наш погляд, можливе покладення (так би мовити, «в порядку регресу») такої відповідальності на російську федерацію відповідно до принципів і норм міжнародного права (зокрема стягнення у вигляді компенсації через Європейський суд з прав людини).

У ст. 8 визначено способи надання компенсації, зокрема в п. 18 вказано, що одночасно з отриманням компенсації отримувач компенсації укладає договір про відступлення державі права вимоги до російської федерації щодо відшкодування збитків за пошкодження або знищення об'єкта нерухомого майна, заподіяних унаслідок бойових дій, терористичних актів, диверсій, спричинених військовою агресією російської федерації. Такий договір укладається шляхом приєднання до цього договору. Форма такого договору встановлюється Кабінетом Міністрів України.

Варто зауважити, що передбачений Законом №2923-IX механізм компенсації юридично не є відшкодуванням майнової шкоди як заходом цивільно-правової відповідальності, хоча й передбачає принцип повного відшкодування в розумінні положень Цивільного кодексу України. А реалізація запропонованого механізму компенсації потребує виконання ряду формальних моментів і знаходження джерел фінансування.

Водночас саме текст Закону №2923-IX і буде покладено в основу законодавчого регулювання порядку компенсації.

6.4.2. ПЕРЕДУМОВИ ВІДШКОДУВАННЯ МАЙНОВОЇ ШКОДИ, ЗАВДАНОЇ ПОШКОДЖЕННЯМ НЕРУХОМОГО МАЙНА ВНАСЛІДОК ЗБРОЙНОЇ АГРЕСІЇ РОСІЙСЬКОЇ ФЕДЕРАЦІЇ

Притугнення російської федерації до відповідальності за масштабні руйнування, немайнову та майнову шкоду, завдану нашій державі загалом у зв'язку з неспровокованою повномасштабною збройною агресією, розпочатою рф у лютому 2022 р., є одним із ключових фокусів уваги, на які спрямовані політичні та правові зусилля України та її держав-партнерів. Поруч із цим взаємопов'язаним процесом є науково-аналітичне забезпечення відповідних процедур і механізмів, пошук оптимальних шляхів та джерел фінансування відшкодування державою-агресором завданої шкоди. У рамках означеного дискурсу самостійного значення набувають міжнародні та національно-правові інструменти, тобто як можливість створення й ефективного функціонування спеціальної міжнародної компенсаційної комісії щодо збитків, завданих у ході міжнародного збройного конфлікту між рф та Україною, так і звернення до українських судів із позовами про відшкодування в порядку, передбаченому її внутрішнім цивільним законодавством.

У цьому підрозділі ми торкнемось обох складників проблематики у світлі відшкодування шкоди, завданої пошкодженням нерухомого майна, розпочавши з дослідження потенційно важливого й корисного для України міжнародного досвіду. Заслужують вивчення саме, умовно, приватноправові механізми – спеціальні компенсаційні комісії, створені за різними підходами на міжнародному рівні, на протиположних алгоритмам відшкодування, передбаченим у мирних угодах та інших подібних домовленостях між державами щодо виплати репарацій, контрибуцій та ін. Адже в найближчому майбутньому підписання таких угод і добровільне виконання зобов'язань за ними російською федерацією з цілої низки причин вбачається малоімовірним.

На сьогодні правові підстави притугнення держави до відповідальності та покладення на неї обов'язку з відшкодування завданої шкоди іншій державі, її фізичним і юридичним особам не знайшли відображення в єдиному акті конвенційного права. При цьому вони все ж консолідовані на рівні міжнародного звичаєвого або «м'якого» права, основоположним зібранням положень якого в цій сфері є проєкт Статей про відповідальність держав за міжнародно-протиправні діяння у другій, актуальній наразі редакції, – результат багаторічної роботи Комісії міжнародного права ООН (ILC Draft Articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts), що були прийняті до відома Генеральною Асамблеєю ООН відповідно до резолюції 56/83 від

12 грудня 2001 р. (далі – Статті КМП)¹. Закріплені у Статтях КМП принципи міжнародної відповідальності держав знаходять безпосереднє відображення в рішеннях міжнародних судів і трибуналів, що дозволяє стверджувати про їх загальне визнання та використання у правозастосовній практиці. Більше того, самі Статті КМП є фактично кодифікацією позицій засадничих прецедентів у сфері міжнародної відповідальності держав за міжнародно-протиправні діяння².

Насамперед це стосується взаємопов'язаних базових принципів, викладених у ст. 1 Статей КМП, згідно з якою кожне міжнародно-протиправне діяння держави тягне за собою міжнародну відповідальність цієї держави, і ст. 30, 31, що розкривають зміст такої відповідальності через зобов'язання: 1) припинити дію, яка становить міжнародно-протиправне діяння, якщо вона триває, а також запропонувати відповідні запевнення та гарантії неповторення, якщо цього вимагають обставини; 2) здійснити повне відшкодування шкоди, завданої міжнародно-протиправним діянням, що включає будь-яку шкоду, матеріальну чи моральну, спричинену міжнародно-протиправним діянням держави³. Саме друге із зобов'язань лежить в основі діяльності спеціальних міжнародних трибуналів та комісій з компенсації завданої державою шкоди.

Як бачимо, іншим фундаментальним концептом, використовуваним у Статтях КМП, є поняття міжнародно-протиправного діяння, дефініції та кваліфікації факту скоєння якого і пов'язаних із цим аспектів значною мірою і присвячений цей документ. Виходячи з мети нашого дослідження, відзначимо, що відповідно до ст. 2, 3 Статей КМП міжнародно-протиправне діяння держави має місце, коли будь-яка поведінка, що полягає в дії або бездіяльності: а) присвоюється державі згідно з міжнародним правом (це положення відповідає доктрині атрибуції поведінки різних державних органів, посадових або службових осіб, недержавних, але уповноважених державою чи діючих від її імені організацій тощо, власне державі, чому також присвячено значний масив положень Статей КМП); та б) є порушенням міжнарод-

¹ Draft Articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts, with commentaries, 2001 : Text adopted by the International Law Commission at its fifty-third session, in 2001, and submitted to the General Assembly as a part of the Commission's report covering the work of that session (A/56/10). URL: https://legal.un.org/ilc/texts/instruments/english/commentaries/9_6_2001.pdf.

² Crawford J., Watkins J. International Responsibility. *The Philosophy of International Law* / ed. by S. Besson, J. Tasioulas. Oxford University Press, 2010. P. 285.

³ Draft Articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts, with commentaries, 2001 : Text adopted by the International Law Commission at its fifty-third session, in 2001, and submitted to the General Assembly as a part of the Commission's report covering the work of that session (A/56/10). URL: https://legal.un.org/ilc/texts/instruments/english/commentaries/9_6_2001.pdf.

но-правового зобов'язання цієї держави. Кваліфікація діяння держави як міжнародно-протиправного визначається міжнародним правом, і на таку кваліфікацію не впливає кваліфікація цього діяння як правомірною згідно з внутрішньодержавним правом¹.

З окреслених принципів відповідальності держав за міжнародно-протиправні діяння крізь призму порушення нею взятих на себе міжнародно-правових зобов'язань, зокрема встановлених Статутом ООН² і Декларацією про принципи міжнародного права, що стосуються дружніх відносин та співробітництва між державами відповідно до Статуту ООН (резолюція Генеральної Асамблеї ООН 2625 (XXV) від 24 жовтня 1970 р.)³ у світлі суверенної рівності держав, непопущності кордонів, територіальної цілісності, розв'язання міжнародних спорів мирним шляхом та ін., прямо виходять спеціальні міжнародні трибунали та комісії, розглядаючи, в тому числі, заяви з приводу відшкодування відповідальною державою шкоди, завданої нерухомому майну постраждалої держави, окремих фізичних і юридичних осіб. Звернімось до досвіду роботи таких інституцій, у тому числі на прикладі конкретних постановлених ними рішень у відповідних справах.

Можливо висувати, що в питанні виокремлення спеціальних міжнародних комісій та трибуналів, звернення до практики функціонування яких може бути використано Україною в майбутньому, сформувався певний консенсус. А саме насамперед такого значення надають вивченню засад створення, розгляду й вирішення справ і механізмів виплати компенсацій у роботі Спеціального трибуналу Ірану та Сполучених Штатів (Iran United States Claims Tribunal, IUSCT), Спеціальної комісії Еритреї та Ефіопії (Eritrean-Ethiopian Claims Commission, EECC), а також Компенсаційної комісії Організації Об'єднаних Націй (United Nations Compensation Commission, UNCC)⁴. Не повторюючи

¹ Draft Articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts, with commentaries, 2001 : Text adopted by the International Law Commission at its fifty-third session, in 2001, and submitted to the General Assembly as a part of the Commission's report covering the work of that session (A/56/10). URL: https://legal.un.org/ilc/texts/instruments/english/commentaries/9_6_2001.pdf.

² United Nations Charter, signed on 26 June 1945 (full text). URL: <https://www.un.org/en/about-us/un-charter/full-text>.

³ Declaration on Principles of International Law concerning Friendly Relations and Cooperation among States in accordance with the Charter of the United Nations. A/RES/2625 (XXV). Adopted at the 1883rd plenary meeting, 24 Oct. 1970. URL: <https://digitalibrary.un.org/record/202170?ln=en>.

⁴ Джорджеті К., Ключковський М., Пірсал П. Створення міжнародної спеціальної комісії для України. URL: <https://www.justsecurity.org/81862/launching-an-international-claims-commission-for-ukraine-ua/> ; Ніколенко А. Компенсація збитків, завданих війною: що нового? URL: <https://golaw.ua/ua/insights/publication/kompensacziya-zbitkiv-zavdanih-vijnoyu-shho-novogo/> ; Мудра І. Підходи до створення

матеріалів та висновків, зроблених у ході попередніх досліджень іншими авторами, проаналізуємо виключно особливості відшкодування в рамках діяльності визначених комісій та трибуналу шкоди, завданої нерухомому майну.

Юрисдикція IUSCT, трибуналу, створеного в 1981 р. за посередництва Алжиру на основі підписання так званих Алжирських декларацій для вирішення кризи у відносинах між Ісламською Республікою Іран і США, яка виникла в листопаді 1979 р., поширювалась на вирішення «позовів громадян Сполучених Штатів проти Ірану та громадян Ірану проти Сполучених Штатів, які виникли через борги, контракти, експропріацію чи інші заходи, що впливають на права власності; окремі “офіційні претензії” між двома урядами щодо купівлі-продажу товарів і послуг; спори між двома урядами щодо тлумачення або виконання Алжирських декларацій; і окремі претензії між банківськими установами США та Ірану»¹. Таким чином, до компетенції IUSCT безпосередньо не відносились справи щодо завдання шкоди нерухомому майну, що пов’язане з природою політико-економічної кризи та відповідних взаємовідносин між Іраном і США, фактичною відсутністю ведення бойових дій на території жодної з держав у цьому зв’язку тощо. Натомість значне місце серед спорів, які вирішував IUSCT, займають позови щодо експропріації (конфіскації) нерухомого майна Іраном у громадян США або осіб із подвійним громадянством. Спір такої природи вирішувався трибуналом, зокрема, у справі *Moussa Aryeh and The Islamic Republic of Iran* (рішення від 25 вересня 1997 р. № 583-266-3 у справі № 266)².

Більш корисним і відповідним реаліям російсько-українського міжнародного збройного конфлікту є практика ЕЕСС – спеціальної комісії для розгляду та вирішення заяв щодо будь-яких дій обох сторін, що виникли внаслідок війни та завдали шкоди цій стороні, включаючи фізичну шкоду її громадянам та порушення міжнародного права, утворена відповідно до мирного договору 12 грудня 2000 р., що закінчив війну між Ефіопією та Еритреєю, яка розпочалася в травні 1998 р. й завдала значної шкоди і збитків обом державам³. ЕЕСС визнала відповідальність Ефіопії за шкоду, завдану незаконним знищенням або пошкодженням як житлових, так і ко-

спеціальних інституційних механізмів компенсації шкоди, завданої міжнародними збройними конфліктами. *Приватне право і підприємництво*. 2022. № 21. С. 152.

¹ Iran-United States Claims Tribunal. About. URL: <https://iusct.com/about/>.

² Final Award of the Iran-United States Claims Tribunal of 25 September 1997 No. 583-266-3 in case No. 266. URL: <https://iusct.com/cases/final-award-no-583-25-september-1997/>.

³ Aldrich G. H. The work of the Eritrea-Ethiopia Claims Commission. *Yearbook of International Humanitarian Law*. 2003. Vol. 6. P. 435.

мерційних будівель на Центральному та Західному фронтах під час широкомасштабного військового вторгнення Ефіопії в Еритрею починаючи з травня 2000 р., що було встановлено в остаточному рішенні стосовно заяв Еритреї про завдану шкоду (Eritrea's Damages Claims) від 17 серпня 2009 р.¹

Додатково в зазначеному рішенні відзначається, що «руйнування та пошкодження охоплювали широкий діапазон: від підриву будівель до зриву дверей і вікон та інших будівельних матеріалів зі споруд, до руйнування або розграбування будівель. Комісія прийшла до висновку, що при тому, що збиток у певних місцях був наслідком багатьох причин, які діяли в різний час, включаючи причини, що тягли за собою відповідальність держави, та інші причини (такі як обстріли чи інші бойові збитки), за які відповідальність не наставала, Комісія визнає Ефіопію відповідальною за приблизний відсоток шкоди на основі найкращої оцінки доказів Комісією. У кількох випадках Комісія визначила конкретні будівлі, у тому числі низку великих житлових будівель, у своїх висновках щодо відповідальності; в інших випадках висновки стосувалися більш загально будівель у місті, селі чи районі»².

При цьому підхід ЕЕСС під час кількісного визначення компенсації за позовами Еритреї щодо завдання шкоди будівлям базувався на розгляді підстав і доказів для кожного з 201 окремого позову. Стосовно 23 споруд, конкретно визначених і включених до часткових арбітражних рішень у справах, які стосувалися Центрального й Західного фронтів, Комісія коротко розглянула в аналізованому рішенні всі заяви, аргументи захисту й докази щодо кожної окремої будівлі. Такий підхід, відповідно, вимагав від Ефіопії представлення власної позиції як відповідача у справах також щодо конкретних будівель, що Ефіопія виконала частково у власному Меморандумі, який містив аргументи захисту стосовно 6 із цих 23 споруд.

Вбачається, що такий спосіб визначення компенсації за шкоду, завдану нерухомому майну, зокрема житловим, комерційним або державним будівлям і спорудам, унаслідок повномасштабної збройної агресії РФ проти України на території нашої держави не може бути ефективним. Виходячи зі співвідношення масштабу завданої шкоди російським вторгненням, навіть лише в контексті збитків, пов'язаних із руйнуванням або пошкодженням нерухомого майна, та часового й людського ресурсу, необхідного для розгляду спорів щодо кожної окремої будівлі, звернення до механізму розгляду відповідних позовів, подібного до використаного в діяльності ЕЕСС, є вкрай нереалістичним і, швидше

¹ Eritrea-Ethiopia Claims Commission – Final Award – Eritrea's Damages Claims, 17 August 2009. URL: https://legal.un.org/riaa/cases/vol_XXVI/505-630.pdf.

² Там само.

за все, заведе будь-яку з комісій або трибуналів, що можуть бути створені за наслідками російсько-української війни, у глухий кут. Більш дієвим, на наш погляд, може бути присудження відшкодування за загальні розміри завданих збитків, обчислені стосовно певного населеного пункту чи окремих домогосподарств, із подальшим розподіленням такої компенсації за заявами держави або окремих осіб. З іншого боку, стосовно деяких міст ЕЕСС також розглядала їх руйнування та розграбування у відсотковому співвідношенні, до прикладу, при покладенні на Ефіопію відповідальності за 75% від загальної шкоди, спричиненої пограбуванням і знищенням будівель у місті Церона під час окупації міста з кінця травня 2000 р. до кінця лютого 2001 р.

У цьому аспекті варто звернути увагу на те, що в рішенні ЕЕСС стосовно заяв Еритреї про завдану шкоду при обчисленні завданої шкоди Комісія, розглядаючи докази, надані Еритреєю, виявила значні відмінності як у кількості, так і в їх якості. Вона відзначила, що найкориснішою – і, мабуть, зрозуміло, найрідкіснішою – була документація у формі рахунків-фактур або професійних тендерних пропозицій щодо фактичних або оціночних витрат на реконструкцію, ремонт і відновлення пошкоджених будівель. Як і в паралельних претензіях Ефіопії про збитки, завдані майну, ЕЕСС покладалася на урядові дослідження, проведені під час або відразу після війни, щоб оцінити шкоду та сприяти відновленню послуг населенню (наприклад, охорони здоров'я, освіти, водо- й електропостачання), а не для забезпечення доказів для потенційного судового процесу. Іншою формою загалом (але не завжди) достовірних доказів була детальна заява свідка з перших вуст (наприклад, шкільного чиновника чи судового адміністратора), яка описувала відповідну будівлю та знищення, пограбування чи розбирання (незалежно від того, чи стосовно дій або їх результатів), а також докладний список втраченого майна з цінностями. За результатами достатньо детального аналізу й опису руйнувань, завданих Ефіопією Еритреї в частині її нерухомого майна (будівель і споруд, включно й окремо з релігійними) на територіях, віднесених до Центральних і Західних фронтів, ЕЕСС призначила загальну компенсацію в цій сфері в розмірі 35 965 000 дол. США¹.

UNCC, утворена в 1991 р. як допоміжний орган Ради Безпеки ООН відповідно до резолюції Ради Безпеки 687 (1991) для розгляду позовів і виплати компенсації за збитки та шкоду, заподіяну в результаті незаконного вторгнення Іраку й окупації Кувейту в 1990–1991 рр.²,

¹ Eritrea-Ethiopia Claims Commission – Final Award – Eritrea's Damages Claims, 17 August 2009. URL: https://legal.un.org/riaa/cases/vol_XXVI/505-630.pdf.

² Resolution 687 (1991), adopted by the Security Council at its 2981st meeting, on 3 April 1991. URL: <https://uncc.ch/sites/default/files/attachments/documents/res0687.pdf>.

розглядала питання, пов'язані із втратою у зв'язку з пошкодженням або руйнуванням нерухомості, серед іншого, у категоріях заяв «С» та «D», що відрізнялись сумами компенсацій – до 100 тис. дол. США та більше цієї суми відповідно. При цьому види збитків, які можна було вимагати за категорією «D», були подібні до тих, що були за категорією «С», проте найчастіше стосувались втрати особистого майна, втрати нерухомого майна, втрати доходу та збитків, пов'язаних із веденням бізнесу. UNCC отримала приблизно 12 тис. позовів категорії «D», поданих 50 урядами та 8 офісами 3 міжнародних організацій з вимогами щодо компенсації на загальну суму приблизно 16,5 млрд дол. США¹. Розглядаючи заяви про відшкодування збитків, завданих нерухомому майну, UNCC також брала до уваги, зокрема, особисту заяву позивача, покази свідків, відеозаписи, фотографії та деталі проведеного ремонту як докази, достатні для підтвердження того, що будинок позивача було пошкоджено в результаті вторгнення Іраку та окупації Кувейту, що призвело до витрат на ремонт (див., наприклад, Звіт і рекомендації групи уповноважених щодо другої частини першої партії індивідуальних позовів про відшкодування збитків на суму понад 100 000 дол. США (позови категорії «D») від 12 березня 1998 р.² Тобто розгляд таких справ також здійснювався насамперед за індивідуальними позовами постраждалих осіб.

Отже, дослідження досвіду функціонування попередніх спеціальних міжнародних комісій та трибуналів (IUSCT, ЕЕСС, UNCC) у світлі встановленого ними компенсаційного механізму та відповідальності за вчинення державами міжнародно-протиправних діянь, а також практики розгляду такими інституціями спорів про шкоду, завдану нерухомому майну, свідчить про потребу розроблення унікального способу розгляду відповідних спорів у випадку шкоди, завданої рф Україні як життю та здоров'ю її громадян, так і нерухомості, довкіллю, енергетичному сектору та ін. Причини цього криються як у безпрецедентних із часів завершення Другої світової війни масштабах збитків, так і в позиції самої російської федерації в частині невизнання відповідальності та зобов'язання з відшкодування, труднощах із належного фінансування фонду компенсації Україні, її фізичним та юридичним особам.

¹ The Claims. Category D. UNCC. United Nations Compensation Commission. URL: <https://uncc.ch/category-d>.

² Report and Recommendations made by the Panel of Commissioners Concerning Part Two of the First Instalment of Individual Claims for Damages Above Us\$100,000 (Category «D» Claims). S/AC.26/1998/3 of 12 March 1998. URL: <https://uncc.ch/sites/default/files/attachments/documents/r1998-03.pdf>.

6.4.3. ПРАВОВІ ПЕРСПЕКТИВИ РОЗГЛЯДУ СУДАМИ УКРАЇНИ ПОЗОВІВ ДО РФ ПРО ВІДШКОДУВАННЯ ШКОДИ. ПРОБЛЕМА ОБМЕЖЕННЯ ЮРИСДИКЦІЙНОГО ІМУНІТЕТУ РФ

Запит України та всього її суспільства на справедливість є етичним підґрунтям нашої боротьби проти загарбника. Справедливість передбачає не лише отримання моральної сатисфакції, а й дієве та повне відшкодування всієї завданої шкоди, яку можна оцінити в майновому вимірі.

Україна зазнає втрат із лютого 2014 р. внаслідок збройної агресії рф та окупації українських земель, і тому саме з цього часу питання відшкодування шкоди, завданої в результаті такої агресії, перебуває у сфері процесуальної діяльності судів України. Після 24 лютого 2022 р., з початком повномасштабного російського вторгнення, це питання набуло нового рівня актуальності. За цей період практика розгляду такої категорії справ, як відшкодування шкоди, завданої збройною агресією, пройшла тривалий шлях становлення.

Після початку повномасштабного вторгнення рф перед судовою системою України постали нові правові виклики, одним з яких є питання щодо судового імунітету країни-агресора, оскільки на розгляді в національних судах ще з 2018 р. перебували справи про відшкодування шкоди як майнової, так і моральної, відповідачем у яких заявники визначили рф як країну-агресора.

Практика Верховного Суду щодо обмеження юрисдикційного імунітету рф

В одній зі справ Верховний Суд, скасовуючи ухвалу суду першої інстанції про відмову у відкритті провадження у справі за позовом фізичної особи до рф про відшкодування моральної шкоди, зазначив, що, відмовивши у відкритті провадження у справі безпосередньо після надходження позовної заяви, суд першої інстанції не звернув уваги на особливості участі іноземної держави в цивільній справі як відповідача і всупереч правилам ст. 79 Закону України «Про міжнародне приватне право» перед вирішенням питання про відкриття провадження у справі не надіслав відповідачу позовну заяву з додатками та не з'ясував, чи наявна згода рф, висловлена через уповноважених осіб або компетентні органи, на розгляд такого спору в судах України (постанова Верховного Суду від 3 червня 2020 р. у справі №357/13182/18).

У зв'язку з повномасштабним вторгненням рф на територію України 24 лютого 2022 р. Україна розірвала з нею дипломатичні відносини, що, відповідно, із цієї дати унеможливує направлення різних запитів та листів до посольства рф в Україні.

У постанові від 14 квітня 2022 р. у справі №308/9708/19 Верховний Суд зробив висновок, що на рф не поширюється судовий імунітет, оскільки вчинення актів збройної агресії іноземною державою не є ре-

алізацією її суверенних прав, а свідчить про порушення зобов'язання поважати суверенітет і територіальну цілісність іншої держави – України, що закріплено в Статуті ООН. Верховний Суд визначив, що такими діями рф вийшла за межі своїх суверенних прав, гарантованих ст. 2 Статуту ООН, і грубо порушила гарантовані правовими нормами суб'єктивні права позивача.

У подальшому, в постанові від 18 травня 2022 р. у справі № 428/11673/19, Верховний Суд доповнив такі висновки щодо обмеження юрисдикційного імунітету й зазначив, що підтримання юрисдикційного імунітету рф позбавить позивача – громадянина України – ефективного доступу до суду для захисту своїх прав, що є несумісним із положеннями п. 1 ст. 6 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод. Верховний Суд наголосив, що звернення позивача до українського суду є єдиним розумно доступним засобом захисту права, позбавлення якого означало би позбавлення такого права взагалі, тобто заперечувало б саму сутність такого права. За висновками Верховного Суду, судовий імунітет до рф не застосовується з огляду на звичаєве міжнародне право, кодифіковане в Конвенції ООН про юрисдикційні імунітети держав та їх власності (2004); підтримання імунітету рф є несумісним із міжнародно-правовими зобов'язаннями України у сфері боротьби з тероризмом.

Тож фактично, вчинивши акт агресії проти України, порушивши всі фундаментальні норми і правила міжнародного права, своїми діями рф позбавила себе юрисдикційного імунітету. Саме агресивна протиправна поведінка рф, яка призвела до невідворотних негативних наслідків для України та українського народу, стала підставою для висновків українського Верховного Суду про підставність обмеження юрисдикційного імунітету рф на території України.

У таких висновках потрібно враховувати, що доступ громадян України до правосуддя має бути забезпечений навіть в умовах війни.

Рішення Верховного Суду щодо обмеження юрисдикційного імунітету рф на території України вже отримали глибокий та всебічний аналіз і прогнозування наслідків застосування такого висновку: від надзвичайно критичних до компліментарних, що є абсолютно прийнятним у демократичному суспільстві навіть в умовах воєнного стану. Наукова дискусія навколо таких правових висновків, очевидно, лише посприяє тому, щоб такі позиції з часом отримували ґрунтовніше аргументування.

Науковці звернули увагу на те, що український Верховний Суд насправді використав не правило про територіальний деліктний виняток, а радше «права людини / *jus cogens* – виняток». Європейський суд з прав людини у своїх рішеннях зауважував, що він ухвалює присуд на основі права, такого як воно є зараз, і не виключає можливості його зміни в майбутньому. Можливо, це майбутнє саме зараз роз-

гортається на наших очах, і російсько-українська війна змусить переорієнтувати межі юрисдикційного імунітету держави так, що баланс між державним суверенітетом і правами людини зміститься ще на одну позначку в бік останніх.

Сформулювавши наведений правовий висновок, Верховний Суд насправді зробив перший, але надзвичайно важливий крок у юридичній війні з рф – суд виконав свою функцію з формування єдиної практики і констатував підставність розгляду українськими національними судами спорів за позовами громадян України до країни-агресора про відшкодування шкоди, завданої їй агентами в результаті такої агресії.

З'ясовуючи, які наслідки це мало, відзначимо, що такий правовий висновок надав достатні підстави, на відміну від попередньої практики судів України, не відмовляти у відкритті проваджень у цивільних справах у судах першої інстанції, застосовуючи згадане законодавство, яке ґрунтувалося на непорушності принципу юрисдикційного імунітету будь-якої держави в Україні.

Тож після формування наведеного правового висновку Верховного Суду національні суди, встановивши наявність згаданих критеріїв прийняття до розгляду таких позовів, повинні відкривати провадження і розпочинати підготовче провадження з розгляду таких справ. Вирішивши відповідне процесуальне питання, Верховний Суд не дав орієнтирів щодо того, які саме рішення мають ухвалювати українські суди в такому роді справ.

Український Верховний Суд, позбавивши рф юрисдикційного імунітету у справах, які розглядаються національними судами, вочевидь прирівняв її статус до статусу ординарної юридичної особи, яка може бути відповідачем у цивільному процесі в судах України.

Основні правові наслідки правового висновку щодо обмеження юрисдикційного імунітету

Визначимо основні наслідки для правозастосовної практики та всієї правової системи формулювання такого правового висновку:

- судова система акумулюватиме претензії громадян України з приводу завдання шкоди в результаті збройної агресії рф;
- за допомогою інструментів цивільного процесу будуть створені умови для фіксування таких збитків і отримання доказів на доведення фактів їх існування та визначення розмірів;
- у разі ухвалення відповідного судового рішення про відшкодування такої шкоди може бути сформовано пул вимог України до країни-агресора у справах, що розглядатимуться в міжнародних інституціях.

Безсумнівно, рішення Верховного Суду є політико-правовим за своєю суттю, яке в такому сенсі є своєрідним оголошенням «юридичної війни», є асиметричною відповіддю за масові порушення з боку

рф прав людини стосовно українських громадян, статуту ООН і всіх засадничих принципів міжнародного права й основ світового порядку.

Переконані, незважаючи на численні критичні зауваження, Верховний Суд обґрунтовано мав право сформулювати та викласти згаданий правовий висновок. Утім, до такого судового рішення потрібно ставитися як до обов'язкового (як зазначено, першого) кроку у згаданій юридичній війні, що створюватиме необхідні передумови вирішення всіх інших правових питань, пов'язаних з організацією та реалізацією таких судових процесів. Надалі потрібно забезпечити, щоб постановлення таких рішень національних судів було надалі санкціоновано й підтримано на законодавчому рівні, а також, що є не менш важливим, щоб такі рішення визнавалися іноземними судами цивілізованих країн і, бажано, допускалися до примусового виконання.

Основною умовою міжнародного визнання таких рішень можна визначити те, що ці рішення не повинні порушувати публічний порядок з точки зору правової системи тих країн, у яких Україна прагнучиме отримати їх визнання та примусове виконання.

Визнаємо, що в цьому питанні український Верховний Суд також є досить вибагливим і критично налаштованим в оцінці того, чи порушуватимуть подібні рішення публічний порядок України. Так, вирішуючи питання дотримання публічного порядку, Верховний Суд в одній із судових справ дійшов переконання, що арбітражний суд порушив фундаментальні принципи судочинства, а саме принципи диспозитивності та змагальності судового процесу. Порушення цих принципів є підставою стверджувати, що такий процес не відповідає критеріям справедливого судового процесу, що є, безумовно, підтвердженням порушення таким судовим процесом і його результатами публічного порядку України (постанова Верховного Суду від 21 жовтня 2022 р. у справі № 824/309/21).

Тож у згаданій справі Верховний Суд наголосив на тому, що розгляд спору в суді має відбуватися з дотриманням мінімальних стандартів, які гарантуватимуть справедливість судового розгляду спору. Відповідно, українське право вимагає, щоб будь-який судовий процес відповідав критеріям справедливості, тим більше, що держава Україна виявляє зацікавленість у тому, щоб його результати мали відповідні правові наслідки, які будуть визнані в цивілізованих країнах. Отже, потрібно на законодавчому рівні передбачити відповідні процесуальні механізми, що стануть передумовами забезпечення справедливості таких судових процесів.

Сфера застосування досліджуваних правових висновків

Потрібно зробити застереження про сферу застосування сформульованого Верховним Судом винятку з правила про юрисдикційний імунітет.

Очевидно, що такий виняток застосовуватимуть винятково українські суди до країни-агресора, це положення не може бути поширено на жодну іншу країну, окрім тієї, що вчинила злочинну збройну агресію проти нашої держави.

У наукових публікаціях неодноразово наголошувалося на тому, що в міжнародному праві почали формуватися підходи, які передбачають застосування такого винятку в разі порушення фундаментальних прав людини, вчинення злочинів проти людяності та людства.

Українським судам доведеться прийняти виклик щодо формування практики обмеження юрисдикційного імунітету іноземної держави (зокрема рф) у справах про відшкодування шкоди, завданої громадянам України військовими діями рф в Україні. Рішення Міжнародного суду (ICJ) у справі «Ferrini v. The Federal Republic of Germany», а також рішення Європейського суду з прав людини у справах «Аль-Адсани проти Сполученого Королівства Великої Британії та Північної Ірландії» та «МакЕлхінні проти Ірландії» свідчать про відсутність на даний час фактів визнання обмеження імунітету іноземної держави в разі серйозного порушення нею прав людини і вчинення міжнародного злочину в державі суду. Водночас чимала кількість окремих думок, викладених суддями, які брали участь у розгляді цих справ, вказує на наявність вагомих аргументів на користь протилежної позиції в цьому питанні. Основний акцент у них робиться на тому, що правило заборони тортур і вчинення злочинів проти людяності належить до правил *jus cogens*, які в ієрархії норм права стоять вище будь-якої норми міжнародного права, вони захищають *ordre public* як базові цінності міжнародної спільноти. Як наслідок, будь-яка норма міжнародного права, яка суперечить *jus cogens*, є нікчемною, тобто не породжує правових наслідків. Закріплені в національному законодавстві правила про імунітет держави потрібно тлумачити відповідно до та у світлі правил *jus cogens*.

Наведена думка є слушною, тож описаний виняток з обмеженням юрисдикційного імунітету іноземної держави потрібно застосовувати передусім до випадків завдання шкоди в результаті тортур і вчинення злочинів проти людяності, заборону чого передбачено правилами *jus cogens*.

Основні проблеми розгляду судами України позовів до рф про відшкодування шкоди

Проаналізувавши чинне процесуальне законодавство з точки зору *de lege ferenda*, зазначимо, що саме передусім потрібно зробити в цьому напрямку.

1. Забезпечити доступність для країни-агресора інформації про розпочаті (відкриті) в Україні судові провадження за позовами до рф у національних судах України.

Це завдання може бути реалізовано на спеціально створеному інтернет-ресурсі, на якому має бути викладено вичерпну інформацію про пред'явлені позови до РФ із наведенням доказової бази, відомостями про перебіг такого судового розгляду й про всі постановлені у справі судові рішення тощо.

Іншим варіантом доведення такої інформації до країни-агресора могло би бути повідомлення про такі провадження за допомогою дипломатичного посередництва третіх країн, проте такий варіант потрібно визнати малоперспективним.

У результаті застосування описаного критерію судовий процес буде визнаватися справедливим, оскільки відповідач вважатиметься обізнаним про розпочаті проти нього судові провадження і пред'явлені до нього вимоги.

2. Забезпечити змагальність такого процесу, що, очевидно, не буде забезпечено без організації формального юридичного представництва інтересів відповідача в суді під час розгляду таких позовів. З точки зору *de lege ferenda* суди повинні мати повноваження та дійсні можливості призначати своїм рішенням українських адвокатів для представництва інтересів РФ в українських судах. Від добросовісності та сумлінності таких правників врешті-решт залежатиме результат функціонування всієї системи судів, справедливість постановлених судових рішень і сприйняття проведеного судового процесу як справедливого.

Мета призначення судами адвокатів для представництва інтересів РФ в українських судах є єдиною – дотримання інтересів правосуддя має переважати над моральними дискусіями щодо неможливості допустити агресора до участі в цивільному процесі в Україні. Такі представники мають виконати свою функцію, допомогти національним судам встановити істину, створити умови дотримання основних засад судочинства.

3. Однією з основних засад судового процесу в Україні є його диспозитивність, за змістом якої в досліджуваній ситуації суди не матимуть права ґрунтувати свої рішення на тих доказах, що не перебуватимуть у загальному доступі, отриманих із порушенням установлених процедур або несвоечасно наданих до суду.

Тож під час розгляду такої категорії справ стандарти доказування, встановлені процесуальним законом і розтлумачені Верховним Судом, мають бути безумовно дотримані. Національний суд під час вирішення спору щодо суті вимог має виходити з доведених обставин, незважаючи на очікувано пасивну поведінку відповідача.

4. Надзвичайно важливим є те, щоб для таких постановлених судами першої інстанції судових рішень було обов'язково забезпечено апеляційний перегляд, а в окремих випадках – і їх касаційний перегляд.

Потрібно забезпечити, щоб і країна-агресор мала право в майбутньому вимагати перегляду подібних рішень у судах апеляційної інстанції безпосередньо. Гарантування такої можливості в процесуальному законі також додатково свідчатиме про дотримання Україною мінімальних стандартів таких судових процесів, слугуватиме додатковим аргументом на користь відповідності таких вердиктів вимогам публічного порядку.

5. Не в останню чергу визнання рішень судів України в таких справах залежатиме від їхньої якості та ґрунтовності. Розумна критичність українських судів полягає в оцінці пред'явлених до РФ позовів і наданих доказів, а так само залежить від зваженості та розсудливості зроблених висновків.

Суди першої інстанції не повинні будуть задовольняти будь-які вимоги, пред'явлені до країни-агресора, керуючись радше емоціями, а не глибоким юридичним аналізом. Потрібно передбачати, що подібним правом можуть зловживати, тож запроваджені механізми повинні унеможливити такі прояви. Інакше сила таких судових рішень знецінюватиметься, вони не матимуть ваги й авторитету справедливо-го рішення, постановленого розсудливим судом.

Мета ж національних судів полягає не у постановленні рішення як такого, а в гарантуванні сприйняття таких актів судової влади третіми особами та демократичними правовими державами.

Висновки

Перемога на полі бою є водночас і мрією, і досяжною метою українського суспільства, результатом надпотуг усієї Української держави.

Поряд із зусиллями держави та суспільства у збройному зіткненні надзвичайно важливим є наполегливе докладання всіх зусиль на юридичному фронті. На теперішній час це вимагає консолідації зусиль усіх діячів та чинників – як законотворців, суддів, так і юристів – практиків та науковців.

Зберігаючи потенціал і надалі формувати правозастосовчу практику для судів усієї країни, Верховний Суд забезпечив передумови вирішення та розгляду в національних судах справ за позовами до країни-агресора.

Надалі такі дії мають бути підтримані на законодавчому рівні, що полягає в необхідності закріплення у тексті закону. Законодавець має опрацювати й запровадити на законодавчому рівні механізми, аби всі такі спеціальні судові процедури забезпечували мінімальні гарантії сприйняття здійснення таких проваджень як таких, що відповідають мінімальним стандартам справедливості судового розгляду.

До прикладу, спеціальний закон, який регулює питання щодо статусу й обсягу імунітету іноземної держави, прийнятий у Державі Ізраїль. Зміни до процедури судочинства ухвалено з метою збереження

необхідного балансу, складності й чутливості міжнародних відносин Держави Ізраїль, а також для дотримання та сумісності з міжнародними стандартами та належним процесом. Спеціальний закон Ізраїлю встановлює імунітет від юрисдикції та винятки з нього, зокрема і пов'язані з учиненням делікту. Також іноземна держава може відмовитися від юрисдикційного імунітету на підставі угоди і в силу поведінки, яка свідчить про таку відмову.

Наголосимо, питання не в дійсному прагненні гарантувати права країни-агресора, а в тому, щоб такі процеси відповідали високим стандартам справедливого правосуддя, а також у створенні передумов для того, щоб інші країни мали підстави вважати відповідні процедури, застосовані українськими судами, такими, що відповідають тим стандартам, що висувуються у їхніх правопорядках до судового розгляду.

6.4.4. ПЕРЕОСМИСЛЕННЯ УСТАЛЕНИХ ПІДХОДІВ ДО УМОВ ДЕЛІКТНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ В КОНТЕКСТІ ВІДШКОДУВАННЯ ШКОДИ, ЗАВДАНОЇ ЗБРОЙНОЮ АГРЕСІЄЮ РОСІЇ

Збройна агресія росії проти України зумовила появу численних викликів для юридичної науки. Концептуальні проблеми з'явилися в деліктному праві: йдеться про пошук дієвого алгоритму відшкодування шкоди, завданої збройною агресією, оскільки чинні конструкції не дозволяють забезпечити ефективний захист прав потерпілих осіб.

Ураховуючи викладене, актуальним вбачається системний перегляд усталених в українській цивілістиці теоретичних напрацювань.

Так, ефективна модель відшкодування шкоди, завданої збройною агресією, не може співіснувати із вченням про склад цивільного правопорушення.

Термін «склад» означає взаємопов'язану комбінацію елементів, де відсутність хоча б одного елемента призводить до його руйнації. Саме в такому значенні застосовується словосполучення «склад кримінального правопорушення»: у науці кримінального права йдеться про сукупність об'єктивних і суб'єктивних ознак, що дозволяють кваліфікувати діяння як конкретне кримінальне правопорушення. Усі без винятку елементи складу є необхідними для такої кваліфікації. Що ж стосується цивільно-правових деліктів, аналіз законодавства й судової практики свідчить про те, що деліктна відповідальність може мати місце у випадках правомірного завдання шкоди або незалежно від вини особи-правопорушника. Отже, навряд чи в наведеному контексті доцільно говорити про «склад».

Можемо констатувати, що розробка якісної моделі відшкодування шкоди, завданої збройною агресією, передбачає істотну трансформацію всіх умов деліктної відповідальності.

Усталене в юридичній науці сприйняття протиправності підлягає кардинальному переосмисленню саме в наведеному контексті. Зокрема, на початку повномасштабного вторгнення Верховний Суд констатував, що росія діяла не в межах свого суверенного права на самооборону, навпаки віроломно порушила всі суверенні права України, діючи на її території.

Викладене формулювання є доволі влучним не лише щодо заперечення судового імунітету держави-агресора, а й крізь призму протиправності як умови деліктної відповідальності. Так, власне факт незаконної збройної агресії росії дозволяє презюмувати наявність її протиправності та вини у всіх без винятку кейсах із відшкодування шкоди, завданої збройною агресією.

Зауважимо, що значна частина шкоди українським підприємствам і майну була завдана не під час окупації, а в ході активних бойових дій та обстрілів українських територій, які у відповідний момент не знаходилися під окупацією чи фактичним контролем з боку росії. Для інвестиційних арбітражів наведені обставини можуть слугувати підставою для відмови в юрисдикції. До того ж відповідно до норм міжнародного звичаєвого права держави не несуть відповідальності за шкоду, завдану їхніми військовими діями, за винятком неправомірної збройної агресії. І хоча протиправність збройної агресії рф є очевидною, юридичне підтвердження цього (наприклад, рішення Міжнародного суду ООН) наразі відсутнє, що може ускладнити алгоритм відшкодування шкоди, завданої збройною агресією. Водночас неспровокована збройна агресія рф повинна визначатися достатньою підставою для констатації обов'язку держави-агресора з відшкодування завданої шкоди.

У наведеному контексті втрачає юридичну значимість причинно-наслідковий зв'язок. Так, відповідно до абзацу 24 ст. 1 Закону України «Про оборону України» бойові дії – форма застосування з'єднань, військових частин, підрозділів (інших сил і засобів) Збройних Сил України, інших складових Сил оборони для вирішення бойових (спеціальних) завдань в операціях або самостійно під час відсічі збройної агресії проти України або ліквідації (нейтралізації) збройного конфлікту, виконання інших завдань із застосуванням будь-яких видів зброї (озброєння).

Разом із тим для цілей ефективного відшкодування шкоди під «бойовими діями» слід розуміти будь-які дії, пов'язані із здійсненням воєнної агресії (у тому числі такі, що не мають тривалого характеру) та захисту від такої агресії (у тому числі оборонні дії, спрямовані на захист від збройної агресії в повітряному просторі).

Переосмислення підходів до визначення причинно-наслідкового зв'язку передбачає окреме дослідження проблеми відповідальності фізичних осіб – пособників і підбурювачів до вчинення воєнних злочинів.

На відміну від «спрощеної моделі» відшкодування шкоди, завданої державою-агресором, у випадку відшкодування шкоди, завданої фізичними особами, додатковому дослідженню підлягає, зокрема, питання істотності впливу на вчинення злочину (і відповідно – на факт завдання шкоди).

Так, істотність впливу є оціночною категорією, яка підлягає аналізу на підставі дослідження всіх обставин справи в сукупності. При оцінці істотності впливу належить враховувати, що дії пособника й підбурювача можуть бути пов'язані із злочином через фізичний або інтенціональний причинно-наслідковий зв'язок. Для визнання впливу істотним не вимагається, щоб дії пособника й підбурювача були необхідною умовою злочину виконавця. Як слушно зазначається в сучасній доктрині деліктного права, у контексті масових злочинств, таких як воєнні злочини або злочини проти людяності, може мати місце змішування каузальних внесків, яке унеможлиблює ідентифікацію в обставинах окремого епізоду слідів кожного чинника, який був би істотним для загальної злочинної діяльності. Водночас це не повинне звільняти пособника і підбурювача від відповідальності за умови, що його каузальний внесок у загальну злочинну діяльність був істотним.

Зважаючи на факти порушення прав людини, звичаїв війни та міжнародного права, справедливою вбачається постановка питання щодо відшкодування шкоди у повному обсязі. Йдеться про відшкодування реальних збитків (знищені об'єкти інфраструктури, житлової та комерційної нерухомості тощо), відшкодування упущеної вигоди (блокування роботи підприємств, блокування наземних, водних і повітряних шляхів сполучення, відтік іноземних інвестицій тощо), відшкодування шкоди, завданої навколишньому природному середовищу і, безумовно, відшкодування моральної шкоди всім потерпілим особам (шкоди, завданої моральними стражданнями; шкоди, завданої здоров'ю; шкоди, завданої смертю). У контексті компенсації моральної шкоди зазначимо, що внаслідок збройної агресії росії близько 13 млн українців залишили свої домівки; мільйони громадян України були вивезені примусово на територію рф з окупованих територій сходу та півдня України.

Викладене зумовлює необхідність істотного переосмислення низки доктринальних аксіом, які не пройшли перевірку часом. Так, зокрема, у контексті пошуку ефективного механізму відшкодування шкоди, завданої збройною агресією, нерелевантним вбачається вчення про склад цивільного правопорушення; істотній трансформації підлягають такі умови деліктної відповідальності, як протиправність, причинно-наслідковий зв'язок і вина. Вбачається, що саме побудова якісного теоретичного фундаменту є однією з основних передумов притягнення держави-агресора до деліктної відповідальності.

АВТОРСЬКИЙ КОЛЕКТИВ

Передмова

В. А. ЖУРАВЕЛЬ – акад. НАПрН України, д-р юрид. наук, проф.

Розділ 1

Р. О. СТЕФАНЧУК – акад. НАПрН України, д-р юрид. наук, проф. (підрозд. 1.1 – у співавт. з Н. С. Кузнєцовою)

Н. С. КУЗНЄЦОВА – акад. НАПрН України, д-р юрид. наук, проф. (підрозд. 1.1 – у співавт. з Р. О. Стефанчуком)

О. М. БАНДУРКА – акад. НАПрН України, д-р юрид. наук, проф. (підрозд. 1.2)

О. В. СКРИПНЮК – акад. НАПрН України, д-р юрид. наук, проф. (підрозд. 1.3)

І. В. ЯКОВЮК – д-р юрид. наук, проф. (підрозд. 1.4 – у співавт. з І. І. Бодровою, О. Ю. Лялюком)

І. І. БОДРОВА – канд. юрид. наук, доц. (підрозд. 1.4 – у співавт. з І. В. Яковюком, О. Ю. Лялюком)

О. Ю. ЛЯЛЮК – канд. юрид. наук, доц. (підрозд. 1.4 – у співавт. з І. В. Яковюком, І. І. Бодровою)

О. В. ПЕТРИШИН – акад. НАПрН України, д-р юрид. наук, проф. (підрозд. 1.5 – у співавт. з О. О. Петришиним)

О. О. ПЕТРИШИН – канд. юрид. наук, ст. дослідник (підрозд. 1.5 – у співавт. з О. В. Петришиним)

П. М. РАБІНОВИЧ – акад. НАПрН України, д-р юрид. наук, проф. (підрозд. 1.6)

Є. А. ГЕТЬМАН – чл.-кор. НАПрН України, д-р юрид. наук, проф. (підрозд. 1.7 – у співавт. з О. І. Зозулею, О. С. Гилякою, А. М. Мерник)

О. І. ЗОЗУЛЯ – д-р юрид. наук, доц. (підрозд. 1.7 – у співавт. з Є. А. Гетьманом, О. С. Гилякою, А. М. Мерник)

О. С. ГИЛЯКА – канд. юрид. наук, ст. дослідник (підрозд. 1.7 – у співавт. з Є. А. Гетьманом, О. І. Зозулею, А. М. Мерник)

А. М. МЕРНИК – канд. юрид. наук, доц. (підрозд. 1.7 – у співавт. з Є. А. Гетьманом, О. І. Зозулею, О. С. Гилякою)

Ю. П. БИТЯК – акад. НАПрН України, д-р юрид. наук, проф. (підрозд. 1.8 – у співавт. з Ю. В. Георгієвським, С. Г. Серьогіною, М. О. Петришиною)

С. Г. СЕРЬОГІНА – чл.-кор. НАПрН України, д-р юрид. наук, проф. (підрозд. 1.8 – у співавт. з **Ю. П. Битяком**, М. О. Петришиною)

- М. О. ПЕТРИШИНА** – канд. юрид. наук, доц. (підрозд. 1.8 – у співавт. з **Ю. П. БИТЯКОМ**, С. Г. Серьогіною)
- Т. О. КОЛОМОЄЦЬ** – чл.-кор. НАПрН України, д-р юрид. наук, проф. (підрозд. 1.9 – у співавт. з Д. В. Лученком, Ю. В. Георгієвським)
- Д. В. ЛУЧЕНКО** – д-р юрид. наук, проф. (підрозд. 1.9 – у співавт. з Т. О. Коломоєць, Ю. В. Георгієвським)
- Ю. В. ГЕОРГІЄВСЬКИЙ** – д-р юрид. наук, проф. (підрозд. 1.9 – у співавт. з Т. О. Коломоєць, Д. В. Лученком)

Розділ 2

- М. В. КОСТИЦЬКИЙ** – акад. НАПрН України, д-р юрид. наук, проф. (підрозд. 2.1)
- А. М. КОЛОДІЙ** – чл.-кор. НАПрН України, д-р юрид. наук, проф. (підрозд. 2.2 – у співавт. з О. А. Колодієм, А. Г. Лапком)
- О. А. КОЛОДІЙ** – д-р юрид. наук (підрозд. 2.2 – у співавт. з А. М. Колодієм, А. Г. Лапком)
- А. Г. ЛАПКО** – канд. юрид. наук (підрозд. 2.2 – у співавт. з А. М. Колодієм, О. А. Колодієм)
- В. М. ТЕРНАВСЬКА** – канд. юрид. наук, доц. (підрозд. 2.3)
- Н. М. ОНИЩЕНКО** – акад. НАПрН України, д-р юрид. наук, проф. (підрозд. 2.4)
- Л. Р. НАЛИВАЙКО** – д-р юрид. наук, проф. (підрозд. 2.5)

Розділ 3

- О. О. ТОМКІНА** – канд. юрид. наук (підрозд. 3.1)
- Л. В. КРАСИЦЬКА** – д-р юрид. наук, проф. (підрозд. 3.2)
- Л. Ф. КУПІНА** – д-р юрид. наук, проф. (підрозд. 3.3)
- А. С. ШТЕФАН** – д-р юрид. наук, ст. дослідник (підрозд. 3.4)
- Н. В. МІЛОВСЬКА** – д-р юрид. наук, доц. (підрозд. 3.5)
- Ю. Г. БАРАБАШ** – чл.-кор. НАПрН України, д-р юрид. наук, проф. (підрозд. 3.6 – у співавт. з О. М. Бориславською)
- О. М. БОРИСЛАВСЬКА** – д-р юрид. наук, проф. (підрозд. 3.6 – у співавт. з Ю. Г. Барабашом)
- О. О. КОТ** – чл.-кор. НАПрН України, д-р юрид. наук, проф. (підрозд. 3.7)
- А. Б. ГРИНЯК** – чл.-кор. НАПрН України, д-р юрид. наук, проф. (підрозд. 3.8)

Розділ 4

- В. І. БОРИСОВ** – акад. НАПрН України, д-р юрид. наук, проф. (підрозд. 4.1.1 – у співавт. з М. В. Шепітьком)

- М. В. ШЕПІТЬКО** – д-р юрид. наук, проф. (підрозд. 4.1.1 – у співавт. з В. І. Борисовим; підрозд. 4.2.2 – у співавт. з В. Ю. Шепітьком)
- В. С. БАТИРГАРЕЄВА** – д-р юрид. наук, проф. (підрозд. 4.1.2 – у співавт. з В. В. Голіною, А. В. Калініною)
- В. В. ГОЛІНА** – чл.-кор. НАПрН України, д-р юрид. наук, проф. (підрозд. 4.1.2 – у співавт. з В. С. Батиргареєвою, А. В. Калініною)
- А. В. КАЛІНІНА** – канд. юрид. наук, ст. наук. співробітник (підрозд. 4.1.2 – у співавт. з В. С. Батиргареєвою, В. В. Голіною)
- В. В. КУЗНЕЦОВ** – д-р юрид. наук, проф. (підрозд. 4.1.3 – у співавт. з А. А. Вознюком)
- А. А. ВОЗНЮК** – д-р юрид. наук, проф. (підрозд. 4.1.3 – у співавт. з В. В. Кузнецовим)
- Н. В. ГЛИНСЬКА** – д-р юрид. наук, ст. наук. співробітник (підрозд. 4.2.1 – у співавт. з Д. І. Клепкою)
- Д. І. КЛЕПКА** – канд. юрид. наук (підрозд. 4.2.1 – у співавт. з Н. В. Глинською)
- В. Ю. ШЕПІТЬКО** – акад. НАПрН України, д-р юрид. наук, проф. (підрозд. 4.2.2 – у співавт. з М. В. Шепітьком)
- Г. К. АВДЄЄВА** – канд. юрид. наук, ст. наук. співробітник (підрозд. 4.2.3 – у співавт. з В. М. Шевчуком)
- В. М. ШЕВЧУК** – д-р юрид. наук, проф. (підрозд. 4.2.3 – у співавт. з Г. К. Авдєєвою)
- А. В. ЛАПКІН** – д-р юрид. наук, доц. (підрозд. 4.3.1 – у співавт. з Д. П. Євтеєвою)
- Д. П. ЄВТЕЄВА** – канд. юрид. наук (підрозд. 4.3.1 – у співавт. з А. В. Лапкіним)
- М. І. ПАШКОВСЬКИЙ** – д-р юрид. наук, проф. (підрозд. 4.3.2, 4.3.3 – у співавт. з Т. Р. Коротким)
- Т. Р. КОРОТКИЙ** – канд. юрид. наук, доц. (підрозд. 4.3.2, 4.3.3 – у співавт. з М. І. Пашковським)
- О. О. КОТ** – чл.-кор. НАПрН України, д-р юрид. наук, проф. (підрозд. 4.3.4)

Розділ 5

- В. В. БЕЛЄВЦЕВА** – д-р юрид. наук, ст. наук. співробітник (підрозд. 5.1 – у співавт. з О. П. Дзьобанем, В. Я. Настюком)
- О. П. ДЗЬОБАНЬ** – д-р філософ. наук, проф. (підрозд. 5.1 – у співавт. з В. В. Белєвцевою, В. Я. Настюком)
- В. Я. НАСТЮК** – чл.-кор. НАПрН України, д-р юрид. наук, проф. (підрозд. 5.1 – у співавт. з В. В. Белєвцевою, О. П. Дзьобанем)

- В. Г. ПИЛИПЧУК** – акад. НАПрН України, д-р юрид. наук, проф. (підрозд. 5.2 – у співавт. з П. П. Богущьким, І. М. Дороніним; підрозд. 5.3 – у співавт. з П. П. Богущьким, М. В. Беланюк; підрозд. 5.6 – у співавт. з О. В. Лебединською, Л. В. Заславською)
- П. П. БОГУЦЬКИЙ** – д-р юрид. наук, доц. (підрозд. 5.2 – у співавт. з В. Г. Пилипчуком, І. М. Дороніним; підрозд. 5.3 – у співавт. з В. Г. Пилипчуком, М. В. Беланюк)
- І. М. ДОРОНІН** – д-р юрид. наук, доц. (підрозд. 5.2 – у співавт. з В. Г. Пилипчуком, П. П. Богущьким)
- М. В. БЕЛАНЮК** – канд. юрид. наук, ст. дослідник (підрозд. 5.3 – у співавт. з В. Г. Пилипчуком, П. П. Богущьким)
- О. О. ЗОЛОТАР** – д-р юрид. наук (підрозд. 5.4 – у співавт. з О. Г. Радзієвською)
- О. Г. РАДЗІЄВСЬКА** – канд. юрид. наук (підрозд. 5.4 – у співавт. з О. О. Золотар)
- О. М. ГОЛОВКО** – канд. юрид. наук, ст. дослідник (підрозд. 5.5 – у співавт. з Н. С. Ухановою, О. П. Фармагей)
- Н. С. УХАНОВА** – наук. співробітник (підрозд. 5.5 – у співавт. з О. М. Головка, О. П. Фармагей)
- О. П. ФАРМАГЕЙ** – д-р психол. наук, проф. (підрозд. 5.5 – у співавт. з О. М. Головка, Н. С. Ухановою)
- О. В. ЛЕБЕДИНСЬКА** – наук. співробітник (підрозд. 5.6 – у співавт. з В. Г. Пилипчуком, Л. В. Заславською)
- Л. В. ЗАСЛАВСЬКА** – наук. співробітник (підрозд. 5.6 – у співавт. з В. Г. Пилипчуком, О. В. Лебединською)
- В. І. ШАКУН** – акад. НАПрН України, д-р юрид. наук, проф. (підрозд. 5.7)

Розділ 6

- О. Д. КРУПЧАН** – акад. НАПрН України, д-р юрид. наук, проф. (підрозд. 6.1.1 – у співавт. з Б. В. Деревянком)
- Б. В. ДЕРЕВ'ЯНКО** – д-р юрид. наук, проф. (підрозд. 6.1.1 – у співавт. з О. Д. Крупчаном)
- О. В. ЗАЙЧУК** – акад. НАПрН України, д-р юрид. наук, проф. (підрозд. 6.1.2 – у співавт. з В. І. Королем)
- В. І. КОРОЛЬ** – д-р юрид. наук, проф. (підрозд. 6.1.2 – у співавт. з О. В. Зайчуком)
- О. М. ВІННИК** – чл.-кор. НАПрН України, д-р юрид. наук, проф. (підрозд. 6.1.3)
- А. М. ЛЮБЧИЧ** – канд. юрид. наук, ст. дослідник (підрозд. 6.2.1 – у співавт. з В. П. Кохан)
- В. П. КОХАН** – канд. юрид. наук, ст. дослідник (підрозд. 6.2.1 – у співавт. з А. М. Любчич)

- К. В. ЄФРЕМОВА** – канд. юрид. наук, ст. наук. співробітник (підрозд. 6.2.2 – у співавт. з Н. М. Внуковою, Д. І. Шматковим)
- Н. М. ВНУКОВА** – д-р екон. наук, проф. (підрозд. 6.2.2 – у співавт. з К. В. Єфремовою, Д. І. Шматковим)
- Д. І. ШМАТКОВ** – канд. педаг. наук, доц (підрозд. 6.2.2 – у співавт. з К. В. Єфремовою, Н. М. Внуковою)
- А. П. ГЕТЬМАН** – акад. НАПрН України, д-р юрид. наук, проф. (підрозд. 6.2.3 – у співавт. з В. Л. Бредіхіною)
- В. Л. БРЕДІХІНА** – канд. юрид. наук, доц. (підрозд. 6.2.3 – у співавт. з А. П. Гетьманом)
- О. В. РОЗГОН** – канд. юрид. наук, доц. (підрозд. 6.2.4 – у співавт. з І. В. Подрез-Ряполовою, В. І. Чубенко)
- І. В. ПОДРЕЗ-РЯПОЛОВА** – канд. юрид. наук (підрозд. 6.2.4 – у співавт. з О. В. Розгон, В. І. Чубенко)
- В. І. ЧУБЕНКО** – канд. юрид. наук (підрозд. 6.2.4 – у співавт. з О. В. Розгон, І. В. Подрез-Ряполовою)
- М. П. КУЧЕРЯВЕНКО** – акад. НАПрН України, д-р юрид. наук, проф. (підрозд. 6.2.5 – у співавт. з І. Є. Криницьким, С. В. Брояковим)
- І. Є. КРИНИЦЬКИЙ** – чл.-кор. НАПрН України, д-р юрид. наук, проф. (підрозд. 6.2.5 – у співавт. з М. П. Кучерявенком, С. В. Брояковим)
- С. В. БРОЯКОВ** – д-р філософії за спец. 081 «Право» (підрозд. 6.2.5 – у співавт. з М. П. Кучерявенком, І. Є. Криницьким)
- С. В. ГЛІБКО** – канд. юрид. наук, доц. (6.2.6 – у співавт. з І. А. Селівановою, Д. С. Коритіним)
- І. А. СЕЛІВАНОВА** – канд. юрид. наук, доц. (підрозд. 6.2.6 – у співавт. з С. В. Глібком, Д. С. Коритіним)
- Д. С. КОРИТІН** – канд. юрид. наук (підрозд. 6.2.6 – у співавт. з С. В. Глібком, І. А. Селівановою)
- В. Д. ПРИМАК** – д-р юрид. наук (підрозд. 6.3.1)
- М. К. ГАЛЯНТИЧ** – чл.-кор. НАПрН України, д-р юрид. наук, проф. (підрозд. 6.3.2 – у співавт. з Ю. О. Заїкою)
- Ю. О. ЗАЙКА** – д-р юрид. наук, проф. (підрозд. 6.3.2 – у співавт. з М. К. Галянтичем)
- В. М. МАХІНЧУК** – д-р юрид. наук, проф. (підрозд. 6.4.1)
- В. І. НАГНИБІДА** – д-р юрид. наук, проф. (підрозд. 6.4.2)
- С. О. ПОГРІВНИЙ** – чл.-кор. НАПрН України, д-р юрид. наук, проф. (підрозд. 6.4.3)
- М. М. ХОМЕНКО** – канд. юрид. наук, доц. (підрозд. 6.4.4)

ЗМІСТ

Передмова	3
-----------------	---

Розділ 1

Стратегічні напрями розвитку Української держави та правової науки: виклики сьогодення

1.1. Реалізація державної політики у правовій сфері – головне завдання правничої науки	7
1.2. Правнича наука України в умовах воєнного стану	18
1.3. Право України в умовах війни	28
1.4. Державний суверенітет і територіальна цілісність – фундаментальні засади розбудови української державності	43
1.5. Форма правління України в умовах євроінтеграції: традиції і новації	73
1.6. Потребова доктрина основоположних (буттєвих) прав і свобод людини	83
1.7. Механізм забезпечення прав людини та їх обмеження в умовах воєнного стану	100
1.8. Особливості взаємодії органів місцевого самоврядування з органами державної влади в умовах воєнного стану й відбудови України	129
1.9. Напрямки вдосконалення публічного управління в Україні післявоєнного періоду в контексті її європейського та північноатлантичного вибору	146

Розділ 2

Громадянське суспільство України в період воєнного стану

2.1. Екзистенційні виклики громадянського суспільства	172
2.2. Посилення взаємодії громадянського суспільства та держави: консолідація патріотичних сил	188
2.3. Правова регламентація волонтерського руху як елемента громадянського суспільства	202
2.4. Правове забезпечення взаємодії Збройних Сил України з громадянським суспільством	221
2.5. Правовий статус внутрішньо переміщених осіб, забезпечення та захист їхніх прав	235

Розділ 3

Вектор європейської інтеграції як основний напрям розбудови українського законодавства

3.1. Набуття Україною статусу кандидата в члени ЄС і етапи на шляху вступу до Європейського Союзу	246
--	-----

3.2. Принципи європейського права, джерела права ЄС, основні методологічні засади зближення українського та європейського права	266
3.3. Правові основи та пріоритетні напрями адаптації національного законодавства України до права ЄС.....	285
3.4. Забезпечення якості національного законодавства з позиції євроінтеграційних процесів	306
3.5. Вплив євроінтеграційного вектора на етапі планування та прогнозування українського законодавства.....	321
3.6. Інституційний дизайн конституційної юстиції: ключові напрями імплементації європейських стандартів.....	338
3.7. Науково-правова експертиза як дієвий інструмент розбудови українського законодавства.....	358
3.8. Правовий моніторинг як інструмент євроінтеграційної правової політики	367

Розділ 4

Підстави і правові механізми притягнення осіб держави-агресора до кримінальної відповідальності за вчинення на території України воєнних злочинів

4.1. Кримінально-правова та кримінологічна характеристика воєнних злочинів, що вчиняються в умовах збройної агресії російської федерації проти України.....	385
4.1.1. Поняття воєнних злочинів за Кримінальним кодексом України, Женевськими конвенціями 1949 р. та Римським статутом Міжнародного кримінального суду	385
4.1.2. Збройна агресія РФ проти України та злочинність: до аналізу криміногенного симбіозу	412
4.1.3. Порушення законів та звичаїв війни: сучасні моделі криміналізації	436
4.2. Процесуальні та криміналістичні аспекти кримінального провадження щодо воєнних злочинів, учинених військовослужбовцями російської федерації на території України ...	455
4.2.1. Актуальні питання забезпечення ефективності досудового розслідування воєнних злочинів, що вчиняються на території України	455
4.2.2. Фіксація доказів вчинення воєнних злочинів	480
4.2.3. Використання технологій штучного інтелекту та спеціальних знань у розслідуванні воєнних злочинів	491
4.3. Механізм притягнення до кримінальної відповідальності осіб держави-агресора за вчинення на території України воєнних злочинів	503

4.3.1. Міжнародний досвід притягнення до кримінальної відповідальності за воєнні злочини: історія та сучасність	503
4.3.2. Юрисдикція Міжнародного кримінального суду щодо воєнних злочинів, учинених на території України	520
4.3.3. Утворення спеціального міжнародного трибуналу для розгляду воєнних злочинів, учинених особами держави-агресора на території України: правові проблеми та шляхи їх розв'язання	545
4.3.4. Міжнародно-правові механізми розслідування воєнних злочинів на території України.....	576

Розділ 5

Теоретико-правові основи становлення і розвитку системи національної безпеки й оборони України

5.1. Глобальні трансформації міжнародного правопорядку та їх вплив на системи національної, колективної та міжнародної безпеки	593
5.2. Концептуальні засади становлення і розвитку права національної безпеки та військового права в Україні	611
5.3. Створення та організація діяльності системи військової юстиції в контексті євроатлантичної інтеграції України	627
5.4. Міжнародно-правові стандарти захисту прав і безпеки людини в інформаційній сфері	643
5.4.1. Формування та розвиток міжнародно-правових стандартів щодо прав і свобод людини	643
5.4.2. Інформаційні права в класифікації прав людини.....	645
5.4.3. Зміст прав і свобод людини в інформаційному суспільстві згідно з нормами міжнародного права	653
5.5. Протидія негативним інформаційно-психологічним впливам на людину й суспільство в умовах інформаційної війни рф проти України	665
5.5.1. Соціогуманітарні та психологічні аспекти захисту інформаційно-психологічної безпеки людини	665
5.5.2. Інформаційно-психологічний і правовий аспекти маніпулювання масовою політичною свідомістю.....	672
5.5.3. Механізми деструктивного впливу засобів масової комунікації на суспільну й особистісну свідомість.....	675
5.5.4. Протидія негативним інформаційним впливам на людину й суспільство в умовах інформаційної війни	682
5.6. Правові засади становлення системи демократичного контролю над сектором безпеки і оборони України відповідно до стандартів країн – членів ЄС і НАТО	686

5.6.1. Проблема стандартів в організації демократичного контролю за діяльністю сил безпеки і оборони в країнах ЄС і НАТО.....	686
5.6.2. Формування правових основ демократичного контролю і нагляду за додержанням законодавства суб'єктами сектору безпеки і оборони України.....	694
5.7. Сучасний кримінально-правовий вимір національної безпеки України	704

Розділ 6

Правові засади відновлення економіки України та відшкодування збитків, заподіяних державі, юридичним і фізичним особам, природним ресурсам

6.1. Правові аспекти відродження економіки України та механізми її модернізації в контексті інтеграції у європейський простір	723
6.1.1. Правовий погляд на відродження економіки деокупованих територій	723
6.1.2. Концептуально-правові та прогностичні засади стратегії відновлення економічного потенціалу України	731
6.1.3. Правові аспекти використання потенціалу публічно-приватного партнерства для відродження економіки України в контексті інтеграції у європейський простір	739
6.2. Правове забезпечення створення сприятливого середовища для бізнесу й залучення іноземних інвестицій	748
6.2.1. Упровадження в правову систему України досвіду ЄС у сфері розвитку дослідницьких інфраструктур.....	748
6.2.2. Правові євроінтеграційні аспекти розвитку цифрової економіки України	763
6.2.3. Правове забезпечення екологічно збалансованого використання природних ресурсів у контексті європейських вимірів відновлення економіки України	779
6.2.4. Удосконалення правового регулювання розвитку національної інноваційної системи та механізмів комерціалізації результатів наукової діяльності з метою набуття членства в ЄС	801
6.2.5. Удосконалення податкового законодавства як передумова створення сприятливого бізнес-середовища в Україні	820
6.2.6. Удосконалення державної підтримки малих і середніх підприємств як засіб післявоєнного відновлення економіки України	835
6.3. Правові аспекти відбудови територіально-містобудівних об'єктів і забезпечення житлових прав громадян України	851
6.3.1. Механізм правового регулювання відбудови територіально-містобудівних об'єктів.....	851

6.3.2. Житлова політика в умовах післявоєнної відбудови країни та правові гарантії житлових прав громадян	857
6.4. Правові підстави та механізми відшкодування шкоди, заподіяної збройною російською агресією	866
6.4.1. Проблеми відшкодування майнової шкоди, завданої пошкодженням нерухомого майна внаслідок збройної агресії російської федерації: цивільно-правові аспекти	866
6.4.2. Передумови відшкодування майнової шкоди, завданої пошкодженням нерухомого майна внаслідок збройної агресії російської федерації	875
6.4.3. Правові перспективи розгляду судами України позовів до рф про відшкодування шкоди. Проблема обмеження юрисдикційного імунітету рф	882
6.4.4. Переосмислення ustalених підходів до умов деліктної відповідальності в контексті відшкодування шкоди, завданої збройною агресією росії	889
Авторський колектив	892

Наукове видання

ПРАВНИЧА НАУКА ТА ЗАКОНОДАВСТВО УКРАЇНИ: ЄВРОПЕЙСЬКИЙ ВЕКТОР РОЗВИТКУ В УМОВАХ ВОЄННОГО СТАНУ

Монографія

Видається в авторській редакції

Коректор *П. О. Білоус*

Технічні редактори *А. Т. Гринченко, О. А. Лисенко*

Підписано до друку 30.09.2023.

Формат 70×100/16. Папір офсетний. Гарнітура Schoolbook.

Ум. друк. арк. 73. Обл.-вид. арк. 50. Тираж 300 прим.

Вид. № 3201

Видавництво «Право» Національної академії правових наук України
та Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого,
вул. Чернишевська, 80, Харків, 61002, Україна
E-mail для авторів: verstka@pravo-izdat.com.ua
E-mail для замовлень: sales@pravo-izdat.com.ua
Свідоцтво про внесення суб'єкта видавничої справи
до Державного реєстру видавців, виготовлювачів і розповсюджувачів
видавничої продукції – серія ДК № 4219 від 01.12.2011

Виготовлено у друкарні ТОВ «ПРОМАРТ»,

вул. Весніна, 12, Харків, 61023, Україна

Тел. (057) 717-25-44

Свідоцтво про внесення суб'єкта видавничої справи
до державного реєстру видавців, виготовлювачів і розповсюджувачів
видавничої продукції – серія ДК № 5748 від 06.11.2017